Die Anstaltsgewalt öffentlicher Schulen mit Beispielen aus dem zürcherischen Recht

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

CARLO PORTNER
von Burgistein (BE)

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler

Juris Druck + Verlag Zürich
1979

Die Anstaltsgewalt öffentlicher Schulen mit Beispielen aus dem zürcherischen Recht

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

CARLO PORTNER
von Burgistein (BE)

Genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. Dietrich Schindler

Juris Druck + Verlag Zürich
1979

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 20. Juni 1979

Der Dekan:
Prof. Dr. J. Rehberg

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

ISBN 3 260 04700 X

Für Doris

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis XIII

Literaturverzeichnis XVI

Einleitung 1

Erstes Kapitel

Oeffentliche Anstalt als Organisationsform öffentlicher Schulen 3

§ 1 BEGRIFF DER OEFFENTLICHEN SCHULE 3

I. Begriff "Schule" 3

II. Begriff "öffentliche Schule" 4

§ 2 BEGRIFF DER OEFFENTLICHEN ANSTALT 5

I. Allgemeines 5

II. Begriffselemente 7

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben 7

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie 8

3. Abgrenzungen zu weiteren Verwaltungseinrichtungen 9

a) Anstalt und Körperschaft 9

b) Anstalt und Stiftung 10

III. Oeffentliche Anstalten und öffentliche Sachen 11

1. Unterscheidung aufgrund der Organisation 11

2. Unterscheidung aufgrund der Benutzungsart 11

§ 3 ORGANISATION OEFFENTLICHER SCHULEN DES KANTONS ZUERICH 12

I. Allgemeines 12

II. Organisation der Volksschulen 13

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben 13

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie 14

a) Schulträger 14
b) Behördenorganisation 15
aa) Kantonsrat 15
bb) Regierungsrat 16
cc) Erziehungsdirektion und Erziehungsrat 16
dd) Schulsynode 17
ee) Bezirksschulpflegen 18
ff) Gemeindeschulpflegen 18
gg) Schulleitung 19
hh) Volksschullehrer 20

III. Organisation der Mittelschulen 20
1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben 20
2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie 21
a) Schulträger 21
b) Behördenorganisation 21
aa) Kantonsrat, Regierungsrat, Erziehungsdirektion 21
bb) Erziehungsrat 21
cc) Aufsichtskommissionen 22
dd) Schulsynode 23
ee) Schulleitung 23
ff) Mittelschullehrer 24

IV. Organisation der Universität 24
1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben 25
2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie 25
a) Schulträger 25
b) Behördenorganisation 26
aa) Kantonsrat, Regierungsrat, Erziehungsdirektion 26
bb) Erziehungsrat 26
cc) Hochschulkommission 26
dd) Gesamtuniversitäre Organe 27

aaa) Senat 27
bbb) Senatsausschuss 28
ccc) Rektor 28
ddd) Kommissionen 28
ee) Fakultäten und Institute 28
ff) Dozenten 29
V. Zusammenfassung 30

Zweites Kapitel

§ 4 ANSTALTSGEWALT ALS GRUNDLAGE DER ANSTALTLICHEN TAETIGKEIT 32

I. Begriff der Anstaltsgewalt 32
1. Abstrakte und konkrete Regelungsbefugnis des Anstaltsträgers und der Anstaltsorgane 33
2. Regelungsbefugnis prizipiell nur aufgrund oder im Rahmen des Gesetzes 33
3. Ausnahmsweise Zulassung von Eingriffen und Leistungen auch ohne gesetzliche Ermächtigung 34
4. Weitere Differenzierung der Anstaltsgewalt? 34
II. Abgrenzung der Anstaltsgewalt 36
1. Anstaltsgewalt und hoheitliche Gewalt 36
2. Anstaltsgewalt und Anstaltspolizei 37
3. Anstaltsgewalt und Hausrecht 38
4. Anstaltsgewalt und Anstaltsdisziplin 40
5. Anstaltsgewalt und Ordnungsgewalt 41
6. Anstaltsgewalt und Zivilrecht 42

Drittes Kapitel
Anstaltsgewalt und Anstaltsbenutzungsverhältnis 43

§ 5 ANSTALTSNUTZUNG UND NUTZUNG OEFFENTLICHER SACHEN 43

I. Allgemeines 43
II. Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und im Gemeingebrauch 45

III. Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch 48

IV. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht 50

§ 6 ANSTALTSBENUTZUNGSVERHAELTNIS ALS OEFFENTLICH-RECHTLICHES ODER PRIVATRECHTLICHES RECHTSVERHAELTNIS 51

I. Allgemeines 51

II. Oeffentliches Recht als zwingendes Sonderrecht 52

III. Sog. Verwaltungsprivatrecht 54

IV. Oeffentlichrechtliche Anstaltsbenutzung 55

§ 7 ANSTALTSBENUTZUNG UND BESONDERES GEWALTVERHAELTNIS 56

I. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der deutschen Lehre 56

II. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der schweizerischen Lehre 58

III. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts 61

IV. Kritik der Rechtsfigur des besonderen Gewaltverhältnisses 64

Viertes Kapitel

Anstaltsgewalt und Anstaltsbenutzung bei öffentlichen Schulen 68

§ 8 BENUTZUNGSARTEN 68

I. Bewilligte Benutzungen 68

1. Ordentliche Benutzung oder Benutzung im Hauptzweck 69

2. Sonderbenutzungen 70

a) Benutzung im Nebenzweck 71

b) Benutzung im Sonderzweck 72

II. Geduldete Benutzungen 73

III. Nichtbewilligte und nichtgeduldete Benutzungen 74

1. Störer innerhalb des Anstaltsbereiches 75
2. Störer ausserhalb des Anstaltsbereiches 75

§ 9 ANSTALTSGEWALT UND HAUPTZWECKBENUTZER 76

I. Anstaltsgewalt bei der Hauptzweckbenutzung von Volks- und Mittelschulen 76
1. Umfang der Anstaltsgewalt 76
a) Innerhalb des Schulbereiches 78
b) Ausserhalb des Schulbereiches 78
2. Träger der Anstaltsgewalt 79
a) Bei Volksschulen 79
b) Bei Mittelschulen 81
3. Probleme der Anwendung der Anstaltsgewalt 82
a) Grundrechtsfähigkeit der Schüler 82
b) Einschränkungen einzelner verfassungsmässiger Rechte 84
aa) Persönliche Freiheit 85
aaa) Eingriffe in die körperliche Integrität 85
bbb) Beschränkung der Bewegungsfreiheit 88
ccc) Beschränkung des Selbstbestimmungsrechtes 90
bb) Meinungsäusserungsfreiheit 92
cc) Eigentumsgarantie 94
dd) Versammlungs- und Vereinsfreiheit 96

II. Anstaltsgewalt bei der Hauptzweckbenutzung von Hochschulen 98
1. Umfang der Anstaltsgewalt 99
a) Innerhalb des Hochschulbereiches 100
b) Ausserhalb des Hochschulbereiches 101
2. Träger der Anstaltsgewalt 102
3. Probleme der Anwendung der Anstaltsgewalt 104
a) Einschränkung der persönlichen Freiheit 105
aa) Eingriffe in die körperliche Integrität 105

bb) Beschränkung der Bewegungsfreiheit 106
cc) Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts 107
b) Einschränkungen der Meinungsäusserungsfreiheit 110
c) Einschränkung der Eigentumsgarantie 111
d) Einschränkung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit 112

§ 10 ANSTALTSGEWALT UND NEBENZWECKBENUTZER 113

I. Umfang der Anstaltsgewalt 113
II. Träger der Anstaltsgewalt 119
III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt 121

§ 11 ANSTALTSGEWALT UND SONDERZWECKBENUTZER 123

I. Umfang der Anstaltsgewalt 124
II. Träger der Anstaltsgewalt 126
III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt 127

§ 12 ANSTALTSGEWALT UND GEDULDETE BENUTZER 130

I. Umfang der Anstaltsgewalt 130
II. Träger der Anstaltsgewalt 131
III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt 132

§ 13 ANSTALTSGEWALT UND NICHTBEWILLIGTE UND NICHTGEDULDETE BENUTZER 133

I. Störer innerhalb der Anstalt 134
1. Umfang der Anstaltsgewalt 134
2. Träger der Anstaltsgewalt 135
3. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt 136
II. Störer ausserhalb der Anstalt 136
1. Umfang der Anstaltsgewalt 136
2. Träger der Anstaltsgewalt 137
3. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt 137

Fünftes Kapitel
Besondere Fragen 138

§ 14 VERMOEGENSRECHTLICHE HAFTUNG 138

I. Haftung von Benutzern 138

1. Haftung gegenüber dem Gemeinwesen als Träger der Schule 138

2. Haftung gegenüber Mitbenutzern und Dritten 140

II. Haftung der Schulen 141

§ 15 RECHTSSCHUTZ DER BENUTZER 142

I. Rechtsschutzbedürfnis 142

II. Rechtsmittel 143

1. Rekurs 143

2. Beschwerde an das Verwaltungsgericht 145

3. Staatsrechtliche Beschwerde 146

III. Rechtsbehelfe 147

1. Aufsichtsbeschwerde 147

2. Wiedererwägungsgesuch 148

IV. Weitere Rechtsschutzmittel 149

1. Strafanzeige 149

2. Selbsthilfe 149

Anhang: 150

A1 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Nr. 4563 150

A2 Hausordnung für die Schule Kloten vom 19. August 1969 152

A3 Platzordnung für die Schule Kloten vom 19. August 1969 153

A4 Reglement über die Benützung von Schulräumen und Schulplätzen von Kloten vom 4. September 1964 154

A5 Verordnung über die Benützung von Schulhäusern, Turnhallen und Spielplätzen durch Vereine und Private von Winterthur vom 24. Januar 1972 158

A6 Hausordnung für die Schulgebäude der Volksschule der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1933 165

A7 Hausordnung der Kantonalen Oberreal- und Lehramtsschule Winterthur vom April 1971 169

A8 Anordnungen für den Schulbetrieb der Kantonsschule Rämibühl, Literar- und Realgymnasium Zürichberg, vom April 1971 171

A9 Hausordnung für die Universität Zürich vom 26. August 1914 172

A10 Allgemeine Hausordnung für das Institutsgebäude "Freiestrasse 36" vom 30. April 1969 174

A11 Seminarordnung des Rechtswissenschaftlichen Seminars der Universität Zürich vom 15. Oktober 1976 179

A12 Regulativ zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen vom 8. Oktober 1971 182

A13 Besuchsordnung für die Sammlung für Völkerkunde der Universität Zürich vom 14. November 1916 187

A14 Reglement für das Zoologische und das Paläontologische Museum der Universität Zürich vom 18. Februar 1960 189

ABKUERZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angeführten Ort
a.M.	anderer Meinung
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichtes, amtliche Sammlung
BGer	(schweizerisches) Bundesgericht
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVfG	Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
DO	Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E.	Erwägung
ED	Erziehungsdirektion
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
evtl.	eventuell
f.	und folgende Seite
ff.	und folgende Seiten
G	Gesetz
GG	Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1911

gl. A.	gleicher Ansicht
gl. M.	gleicher Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HSG	Handelshochschule St. Gallen
i. e. S.	im engeren Sinne
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung (Deutschland)
Kt., kt.	Kanton, kantonal
KV	Kantonsverfassung
lit.	Litera = Buchstabe
m. M.	meiner Meinung
N.	Note; Fussnote; Randnummer
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung (Zürich)
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943
OR	Schweizerisches Obligationenrecht
OS	Gesetz über die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866
Regulativ	Regulativ zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen vom 8. Oktober 1971
RRB	Regierungsratsbeschluss
RSA	Reglement für die Studierenden und Auditoren der Universität Zürich vom 17. Januar 1967
S.	Seite
SFV	Verordnung über die Schulführung der Stadt Zürich vom 6. Juli 1976
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SO	Schulordnung der Kantonsschulen und des Unterseminars vom 5. April 1977
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
StPO	Gesetz betr. den Strafprozess vom 4. Mai 1919
StVG	Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz vom 30. Juni 1974
SVEB	Schweizerische Vereinigung für Erwachsenenbildung
u. a.	und andere; unter anderem

UG	Gesetz über das gesamte Unterrichtswesens des Kantons Zürich vom 23. Dezember 1859
UO	Universitätsordnung der Universität Zürich vom 11. März 1920
u. U.	unter Umständen
V	Verordnung
VE	Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977
VEB	Bericht zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977
vgl.	vergleiche
VR	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959
VSG	Gesetz betr. die Volksschule vom 11. Juni 1899
VSV	Verordnung betr. das Volksschulwesen vom 31. März 1950
VV	Vollzugsverordnung
VW	Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. November 1907
Ziff.	Ziffer
ZR	Blätter für zürcherische Rechtssprechung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

LITERATURVERZEICHNIS

Arpagaus R., Die selbständigen öffentlichen Anstalten des Kantons Aargau (Diss. Zürich 1969)

Bachof O., Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: VVDStRL 30 (1972)

Baumann J., Reform des studentischen Disziplinarrechts, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart (Tübingen 1968)

Bosshard H., Die Rechtsordnung der schweizerischen Volksschule mit besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts (Diss. Zürich 1955)

Bosshart E., Zürcherische Verwaltungsrechtspflege (Zürich 1960)

Bosshart J., Demonstrationen auf öffentlichem Grund (Diss. Zürich 1973) (zit.: Demonstrationen)

Burckhardt W., Einführung in die Rechtswissenschaft (Zürich 1939)

Eichenberger K., Leistungsstaat und Demokratie (Basel 1969)

Erichsen H.-U./Martens W., Allgemeines Verwaltungsrecht (3.A. Berlin/New York 1978)

Evers H.-U., Das besondere Gewaltverhältnis (Frankfurt a.M. 1972)

Fleiner F./Giacometti Z., Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Zürich 1949, Nachdruck 1969)

Fleiner Th., Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts (Freiburg/CH 1972) (zit.: Delegation)

– Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts (Zürich 1977) (zit.: Verwaltungsrecht)

Flügge J., Schulmündigkeit und Schulvertrag (Bad Heilbrunn 1971)

Forsthoff E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, Allgemeiner Teil (10.A. München 1973)

Franke M., Grundrechte des Schülers und Schulverhältnis (Neuwied/Berlin 1974)

Giacometti Z., Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts I (Zürich 1960) (zit.: Verwaltungsrecht)

Grisel A., Droit administratif Suisse (Neuchâtel 1970)

Gross J., Die persönliche Freiheit des Patienten (Diss. Bern 1977)

Gröttrup H., Die kommunale Leistungsverwaltung (Stuttgart 1973)

Gygi F., Die Rechtsgestalt der Universität, in: ZBJV 1970

Heckel H., Schulrecht und Schulpolitik, in: Schule in Staat und Gesellschaft (Berlin/Neuwied 1967) (zit.: Schulrecht)

Heckel H./Seipp P., Schulrechtskunde (Berlin/Neuwied 1969)

Hesse K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (5. A. Karlsruhe 1972)

Huber H., Die persönliche Freiheit (Eine Kritik der neuen Auffassung des Bundesgerichts), in: SJZ 1973 (zit.: Freiheit)

Hug G., Wo liegt die Grenze der persönlichen Freiheit (Diss. Zürich 1976)

Imboden M., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I und II (4. A. Basel und Stuttgart 1971)

Imboden M./Rhinow R.A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I und II (Basel und Stuttgart 1976)

Jecht H., Die öffentliche Anstalt, in: Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 10 (Berlin 1963)

Keller J., Die Rechtsstellung des Patienten im öffentlichen Spital als Problem des Verwaltungsrechts (Diss. Freiburg/CH 1976)

Kloss H., Formen der Schulverwaltung in der Schweiz (Zürich/Stuttgart 1964)

Köhl G., Die besonderen Gewaltverhältnisse im öffentlichen Recht (Diss. Bern 1955)

Kölz A., Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (Zürich 1978)

Köttgen A., Die rechtsfähige Verwaltungseinheit, in: Verwaltungsarchiv 44 (1939)

Knemeyer F.-L., Oeffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsrecht, in: DöV 1970 (21)

Knoke Th., Betriebliche Ordnungsgewalt in Räumlichkeiten des Verwaltungsvermögens, in: AöR 94 (1969)

Krüger H., Das besondere Gewaltverhältnis, in VVDStRL 15, 1957

Mayer O., Deutsches Verwaltungsrecht I und II (3.A. München und Leipzig 1924)

Marti H., Die staatsrechtliche Beschwerde (3.A. Basel 1977)

Mettler M., Zürcherisches Gemeindegesetz, in: Schriftenreihe VZGV (2.A. Wädenswil 1970)

Müller H., Der Verwaltungszwang (Diss. Zürich 1975)

Müller J.P., Soziale Grundrechte in der Verfassung?, in: ZSR 1973, NF Bd. 92, II. Halbband (zit.: Soziale Grundrechte)

Müller P.R., Das öffentliche Gemeinwesen als Subjekt des Privatrechts (Diss. St. Gallen 1970)

Nafpliotis G., Die Anstaltsgewalt und ihre Grenzen (Diss. Marburg 1967)

Papier H.-J., Recht der öffentlichen Sachen (Berlin/New York 1977)

Peters H., Lehrbuch der Verwaltung (Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949)

Rauch E., Geltung und Ausübung der Freiheitsgrundrechte im öffentlichrechtlichen Anstaltsbenutzungsverhältnis (Diss. Münster 1962)

Rehbinder M., Grundriss des Schweizerischen Arbeitsrechts (2.A. Bern 1973)

Rechsteiner W.A., Die Volksschule im Bundesstaat (Diss. Zürich 1978)

Riva P., Lo statuto giuridico dello studente all'Università (tesi Friburgo 1968)

Ruck E., Schweizerisches Verwaltungsrecht, Bd. I (3.A. Zürich 1951)

– Schweizerisches Verwaltungsrecht, Bd. II (3.A. Zürich 1953)

Rüfner W., Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft (Berlin 1967)

Saladin P., Grundrechte im Wandel (Bern 1970)

Stern K., Die öffentliche Sache, in: VVDStRL 21, 1964

Thieme W., Deutsches Hochschulrecht (Berlin/Köln 1956)

Ule C.H., Das Besondere Gewaltverhältnis, in: VVDStRL 15, 1957

Weber W., Die öffentliche Sache, in: VVDStRL 21, 1964

Wildhaber L., Soziale Grundrechte, in: Der Staat als Aufgabe (Basel und Stuttgart 1972) (zit.: Grundrechte)

– Der Rechtsstaat im Umbruch der Zeit, in: Die Zukunft im Angriff (Frauenfeld 1971) (zit.: Rechtsstaat)

Wolff H.J., Verwaltungsrecht III (3.A. München 1973)

Wolff H.J./Bachof O., Verwaltungsrecht I (9.A. München 1974)

– Verwaltungsrecht II (4.A. München 1976)

Wolffers A., Die staatsrechtliche Stellung der Universität Zürich (Diss. Zürich 1940)

Zeizinger H., Verfassungsgerichtshof und "besonderes Gewaltverhältnis", Juristische Blätter (Wien/New York 1973)

Ziegler K.R., Die öffentlichrechtliche Stellung der privaten Schulen in der Schweiz (Diss. Zürich 1945)

Die Fussnoten enthalten weitere Literaturhinweise.

EINLEITUNG

Ein Schüler, der in eine öffentliche Schule eintritt, steht einer öffentlichrechtlichen Organisation gegenüber, über deren Kompetenzen er sich normalerweise erst dann Gedanken macht, wenn es zu Friktionen kommt. Im übrigen werden Schuleinrichtungen zunehmend als Mehrzweckinstitute in Anspruch genommen, so dass neben den sog. ordentlichen Benutzern weitere Benutzerkategorien zu unterscheiden sind.

In der vorliegenden Dissertation wird versucht, die Rechtsbeziehungen der verschiedenen Benutzergruppen mit dem Gemeinwesen bzw. dessen Schulanstalten zu untersuchen und von da her Umfang und Grenzen der Kompetenzen der Anstaltsorgane zu erkennen. Dabei geht es nicht darum, fertige Ergebnisse vorzulegen, sondern verschiedene Gesichtspunkte herauszuschälen, um durch eine Strukturierung der verschiedenartigen Beziehungen zu Schulen eine genauere Charakterisierung der sog. besonderen Rechtsverhältnisse zu erreichen. Die Untersuchung erfolgt anhand von Beispielen aus dem zürcherischen Recht, wobei jeweils Probleme auf der Volks-, Mittel- und Hochschule behandelt werden.

Einleitenden Ausführungen über die öffentlichrechtliche Anstalt als Organisationsform für öffentliche Schulen folgen Ausführungen über die "Anstaltsgewalt"[1] im allgemeinen. Zur Umschreibung der Beziehungen zu öffentlichen Anstalten werden in der Literatur und Praxis noch andere Begriffe herangezogen, so Anstaltspolizei, Hausrecht, Anstaltsdisziplin, Ordnungsgewalt und besonderes Gewaltverhältnis. Diese Begriffe sollen geklärt werden, wobei schliesslich eine Unterscheidung zwischen Anstaltsgewalt i. e. S. und i. w. S. erfolgt. Ein weiterer Ansatzpunkt zeigt sich in der Unterscheidung von Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen; stehen doch die Benutzer einer öffentlichen Schule – je nach

---

1 In der Rechtsprechung erscheint der Begriff nur ausnahmsweise, vgl. BGE 98 Ib 305.

Art der Benutzung verschieden intensiv – auch in einer Beziehung zu deren öffentlichen Sachen.

Anhand der einzelnen Benutzungsarten wird für die verschiedenen Schulstufen getrennt untersucht, welches der Umfang der Anstaltsgewalt ist, und wer die Träger sind. Im Zusammenhang mit verschiedenen verfassungsmässigen Rechten werden einzelne Probleme in der Anwendung der Anstaltsgewalt überprüft.

Zum Schluss fügen sich ein Abschnitt über besondere Fragen der vermögensrechtlichen Haftung von Benutzern und Schulen sowie ein Abschnitt über den Rechtsschutz der Benutzer an.

Die Untersuchung zeigt, dass man nicht umhin kommt, die Rechtsfigur besonderer Rechts-, Gewalt- oder Abhängigkeitsverhältnisse zum Staate anzuerkennen[1], wenn man nicht durch strenge Anwendung des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der Verwaltung auf diese Verhältnisse eine Gesetzesflut[2] hervorrufen und die Verwaltung unbeweglich machen will. Hingegen ist es notwendig, mit einem Mindestmass an detaillierten Normen den Benutzer vor Willkür zu schützen, wozu die staatlichen Entscheidungen voraussehbar sein müssen[3]. Gleichzeitig dürfte es so möglich werden, weitere "weisse Flecken"[4] auf der Karte der Grundrechtswirkungen verschwinden zu lassen.

Für Rat und Zuspruch bei der Ausarbeitung dieser Dissertation bin ich meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. D. Schindler an der Universität Zürich zu besonderem Dank verpflichtet.

---

1 So räumt der Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision der BV den besonderen Rechtsverhältnissen einen eigenen Artikel ein, nämlich Art. 23 III; vgl. Bericht zum VE, S. 54.

2 Vgl. Nef H., Warum so viele Gesetze? in: Jahresbericht 1976/77 der Universität Zürich, S. 10.

3 Vgl. Dubs H., Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen, in: ZSR 1974, II/1, S. 246.

4 Vgl. Saladin, S. 324, im Zusammenhang mit der staatlichen Hoheit über Strassen und Plätze.

Erstes Kapitel

OEFFENTLICHE ANSTALT ALS ORGANISATIONSFORM OEFFENTLICHER SCHULEN

§ 1 BEGRIFF DER OEFFENTLICHEN SCHULE

I. Begriff "Schule"

Aus pädagogischer Sicht sind Schulen Einrichtungen, die der Einwirkung – durch Unterricht, Bildung, Erziehung – auf Personen zum Zwecke grösserer Befähigung dienen. Dabei wird die grössere Befähigung des Menschen in seiner Totalität gemeint[1], d.h. Persönlichkeitsentfaltung, Lebensbewältigung und Berufsbewältigung[2], und diese Teilbereiche werden unter dem Begriff der Bildung i.w.S. zusammengefasst.

Das Bildungswesen soll von der Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit über die Mittel- und Hochschulbildung bis zur Erwachsenenbildung als ein in sich geschlossenes Ganzes angesehen werden[3]. Aus Gründen der Praktikabilität werden aber in einschränkender Weise Fernkurse und bloss berufsbildende Einrichtungen ausgeklammert, obwohl die Einheit des Bildungssystems den Einbezug aller Stufen und Formen erfordern würde[4].

---

1 Zum umgangssprachlichen Schulbegriff: Schweizer Lexikon, Bd. 6, (Zürich 1948) Spalte 1050.
Zum pädagogischen Schulbegriff: Reimers E., Schule, in: Fischer Lexikon "Pädagogik" (Frankfurt a.M. 1971), S. 254, 256, 268.

2 Knoll J.H., Erwachsenenbildung (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972), S. 15.

3 Faure E. u.a., Wie wir leben lernen (Unesco-Bericht) (Reinbek bei Hamburg 1973), S. 206 f.

4 Oppermann Th., Bildung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, Lehrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 4 (3.A. Frankfurt a.M. 1972), S. 544, welcher bestätigt, dass die Bildungsreform heute die Gemeinsamkeit zwischen Schulen und Hochschulen betont.

Der Schulbegriff sei für diese Arbeit wie folgt umschrieben: Schulen i.w.S. sind Einrichtungen, deren Ziel darin besteht, in einem eine gewisse Zeit dauernden Verhältnis, das die persönliche Anwesenheit der Beteiligten erfordert, Massnahmen und Veranstaltungen der Bildung i.w.S. in gemeinschaftlicher und planmässiger Art durchzuführen, wobei die Mittel der Befähigung vor allem von der Seite des Bildungsvermittlers zu den Bildungswilligen fliessen und wozu sachliche Mittel zur Verfügung stehen müssen[1].

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist nun das Verhältnis der jeweiligen Schüler sowie weiterer Schulbenutzer zu diesen Schuleinrichtungen.

II. Begriff "öffentliche Schule"

Die Begriffe "öffentliche" und "private Schule" werden sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in der Gesetzgebung verwendet[2]. Aus der Vielzahl der Abgrenzungskriterien soll für diese Arbeit dasjenige der Rechtsform der Schulen herangezogen werden. Demnach werden als öffentliche Schulen diejenigen bezeichnet, die öffentlichrechtlich organisiert sind[3]. Im einzelnen bedeutet dies, dass deren Bildungsmassnahmen vom Gemeinwesen als Träger öffentlicher Verwaltung eingerichtet und unterhalten werden[4]. Obwohl allgemein gesehen die Wahl der Rechtsform häufig von untergeordneter Bedeutung ist und mitunter von Zufälligkeiten abhängt, soll an diesem Merkmal festgehalten werden, weil ein Schüler, der in eine öffentlichrechtlich organisierte Schule eintritt, sich in ein besonderes Rechtsverhältnis[5] zwischen ihm und dem Gemeinwesen begibt, welches primär Gegenstand dieser Arbeit ist[6].

---

1 Aehnlich Ziegler, S. 19; Heckel, Schulrecht, S. 119.
2 So BV 27 II/III; UG § 269 ff.
3 Keller, S. 8, für Spitäler.
4 Wolff/Bachof, II, S. 414 ff.
5 Dieses hat öffentlichrechtlicher Natur zu sein.
6 Vgl. Keller, S. 8.

Anders ist die Rechtslage im Falle einer privatrechtlich organisierten Schule, wo sich zwei Subjekte des Privatrechts gegenübertreten.

Schliesslich bleibt der Fall zu erwähnen, wo sich die Schule einem weiteren Kreis, nicht nur den im Schulzweck erwähnten Schülern, öffnet. Die Frage, inwieweit dann für das Verhältnis zwischen Schule und Benutzern auf das Privatrecht ausgewichen werden kann, bildet ebenfalls Gegenstand dieser Arbeit.

§ 2 BEGRIFF DER OEFFENTLICHEN ANSTALT

I. Allgemeines

In diesem Abschnitt geht es darum abzuklären, in welcher Form öffentliche Schulen organisiert sind. Dabei wird davon ausgegangen, dass die zürcherischen öffentlichen Schulen, wie auch die Schulen anderer Kantone, als Anstalten bezeichnet werden[1]. Diese Anstalten sind primär für die Benutzung durch die betreffenden Schüler errichtet worden. Zum besseren Verständnis dieser Rechtsbeziehung ist die Klärung des Begriffs der öffentlichen Anstalt wesentlich.

Otto Mayer definierte den Begriff "öffentliche Anstalt" wie folgt: "Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen und persönlichen, welcher in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt ist"[2]. Diese inzwischen klassisch gewordene Definition ist auch heute noch Ausgangspunkt einer jeden Erörterung über die Anstalt. Sie ist jedoch unbefriedigend, da sie zu unbestimmt ist und eine scharfe Abgrenzung von anderen Institutionen des Verwaltungsrechts, insbesondere den Behörden,

---

1 Vgl. beispielsweise § 6 UG oder Ruck, II, S. 20.
2 Mayer, S. 268.

nicht zulässt[1]. Deshalb ist sie seit jeher Gegenstand heftiger Kritik der Verwaltungsrechtswissenschaft gewesen, wobei die einschlägige Literatur das Fehlen einer von Rechts wegen vorgenommenen "Typisierung" und "Institutionalisierung" des Anstaltsbegriffs erkennen lässt[2]. Will man unter "öffentlichen Anstalten" Einrichtungen verstehen, die sich von der unmittelbaren Staatsverwaltung abheben sollen, so genügt es nicht, unter dem Begriff "Anstalt" Verwaltungstätigkeiten zu einer abgegrenzten Einheit zusammenzufassen, welche die Vorstellung eines Innen und Aussen ermöglichen soll, die ihrerseits das "besondere Gewaltverhältnis" trägt[3].

Unbehelflich dürfte es auch sein, bloss die rechtsfähigen Anstalten als Anstalten zu bezeichnen[4], da die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit lediglich die Stellung der Verwaltungseinheit im Bereich der nicht-hoheitlichen Verwaltung beeinflusst, so dass eine solche Verwaltungseinheit trotzdem in einer sehr engen Abhängigkeit vom Staate stehen kann[5].

Als Umgehung des Problems muss auch die Benutzung des Begriffs "Sachen in anstaltlicher Nutzung" anstelle von "Anstalt" bezeichnet werden, obwohl damit weitgehend die primär interessierende Beziehung zwischen der Anstalt und den Benutzern erfasst werden kann. Will man aber dem Benutzungsverhältnis auf den Grund gehen, z. B. die Rechtsnatur der internen Anstaltsordnung erfassen, so ist es nötig, auch die Organisationsseite zu würdigen.

Aus diesen Gründen sind in dieser Arbeit Anstalten als staatliche Organisationsformen ausserhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung zu verstehen, die eine dauernde öffentliche Aufgabe erfüllen[6].

---

1 Rauch, S. 4.
2 Jecht H., Die öffentliche Anstalt (Berlin 1963); Rüfner W., Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft (Berlin 1967); Arpagaus R., Die selbständigen öffentlichen Anstalten des Kantons Aargau (Diss. Zürich 1968).
3 Forsthoff, S. 494.
4 Rudolf, in: Erichsen/Martens, Verwaltungsrecht, S. 476 ff.
5 Imboden/Rhinow, II, S. 1019.
6 So Gygi, S. 134.

II. Begriffselemente

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben

Oeffentliche Anstalten erfüllen eine dauernde öffentliche Aufgabe, und zwar ausserhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung[1]. Merkmal für die Oeffentlichkeit der Aufgabe, was hier nur öffentliche Verwaltungsaufgabe heissen kann, ist zunächst, dass die Anstalt im öffentlichen Interesse handelt[2]. Diese Aufgabe stellt den Zweck dar, zu dem die Anstalt errichtet worden ist.

Hinsichtlich der Bereiche staatlicher Aufgaben zeigt sich eine zunehmende Verlagerung von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung, denn im modernen Sozialstaat nehmen die Aufgaben der Existenzsicherung etc. zu[3]. Leider ist aber eine klare Einteilung in Eingriffs- und Leistungsverwaltung nicht ohne weiteres möglich, da sich in der Verwaltungswirklichkeit Ziele und Formen überschneiden. So können hoheitliche und nichthoheitliche Formen und Mittel der Eingriffs- und Leistungsverwaltung z.B. im Schulwesen gleichzeitig benutzt werden[4]. Da die Anstaltsform aber primär der staatlichen Leistungserfüllung dient, kann sie als eigentlicher Organisationstyp der leistenden Verwaltung bezeichnet werden[5]. Ihr wird vom Recht ein selbständiger Raum eigener Gestaltung zugeschrieben, welcher von den im öffentlichen Zweck festgelegten Aufgaben verlangt wird.

---

1 Gygi, S. 134.
2 Die sog. fiskalischen Interessen des Gemeinwesens stellen kein öffentliches Interesse dar, vgl. BGE 99 Ia 40.
3 Vgl. Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 28.
4 Vgl. Rüfner, S. 137.
5 Jecht, S. 49 ff.

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie

Das Gemeinwesen kann ihm obliegende Aufgaben nicht nur durch unmittelbare Verwaltungseinheiten, sondern mittelbar auch durch ausgegliederte und dezentralisierte Verwaltungsbetriebe mit einem gewissen Autonomiebereich erfüllen[1]. Diese Selbständigkeit muss aber nicht unbedingt rechtlicher Natur sein, es genügt eine faktische Selbständigkeit[2]. Zur mittelbaren Verwaltung zählen nach herrschender Lehre die öffentlichrechtlichen Körperschaften und Stiftungen sowie die öffentlichen Anstalten[3].

Die Ausklammerung eines Verwaltungszweiges aus der allgemeinen Verwaltung und dessen Ausbildung zu einer öffentlichen Anstalt kann verschiedene Ursachen haben[4]. So die Erfüllung von Spezialaufgaben wissenschaftlicher, fachlicher oder technischer Art, die sich nicht nach den Methoden bürokratischer Verwaltung bewältigen lassen[5]. Trotz dieser Ausklammerung bleibt die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe doch Staatsaufgabe. Wieweit die organisatorische Ausgliederung der einzelnen Anstalt aus der Verwaltungshierarchie vorgenommen werden soll, ist ein Problem, welches sich bei jeder Anstalt individuell stellt[6].

In neuerer Zeit setzt sich immer mehr die Auffassung durch, dass sich die administrative Selbständigkeit der öffentlichen Anstalt keineswegs auf die Rechtsfähigkeit der Anstalt bezieht[7]. Diese administrative Selbständigkeit[8] ist vielmehr verschieden je nach der Intensität der Ausglie-

---

1 Imboden/Rhinow, II, S. 1017.
2 Keller, S. 15.
3 Forsthoff, S. 493.
4 Gygi, S. 140.
5 Gygi, S. 140.
6 Keller, S. 16.
7 Gygi, S. 145; Rüfner, S. 251; Jecht, S. 64; Arpagaus, S. 2 f.; Schwarzenbach, S. 210. Rechtsfähigkeit bedeutet bloss, dass die Institution in eigenem Namen handeln kann, Vermögensfähigkeit besitzt und grundsätzlich für ihre Schulden haftet, vgl. Wolff/Bachof, II, S. 370.
8 Von Gygi, S. 145, auch als Eigenständigkeit bezeichnet, die vor allem in einem selbständigen Handlungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsbereich der Anstaltsorgane begründet liegt. Jecht, S. 64, spricht von der Verwirklichung eines ungebundenen Steuerungsraumes, wobei diese Freiheit mindestens gesetzesgebunden zu sein hat.

derung aus der Verwaltungshierarchie und der damit verbundenen Einschränkung der staatlichen Aufsichtsbefugnis[1]. Wesentlich ist aber, dass keine Anstalt derart selbständig sein kann, dass sie sich der staatlichen Aufsicht völlig entziehen kann[2]. Die administrative Selbständigkeit äussert sich darin, dass die sich aus der Anstaltsaufgabe ergebenden Entscheidungen, Obliegenheiten, Funktionen und Verrichtungen zwischen dem Trägerverband und den Anstaltsorganen aufgeteilt werden, teils in reiner Scheidung der Zuständigkeit, teils in den mannigfachen Formen des Zusammenwirkens (Antragsrechte, Mitwirkungsrechte, Vorlage- und Genehmigungspflichten)[3].

3. Abgrenzungen zu weiteren Verwaltungseinrichtungen

Der bisher festgelegte Anstaltsbegriff kann genauer gefasst werden, wenn es gelingt, ihn gegenüber anderen Verwaltungsinstitutionen abzugrenzen, so gegenüber den öffentlichrechtlichen Körperschaften und der öffentlichrechtlichen Stiftung.

a) Anstalt und Körperschaft

Im Gegensatz zur herrschaftlich organisierten Anstalt sind Körperschaften mitgliedschaftlich verfasste Organisationen, in welchen die Mitglieder im Rahmen des übergeordneten Rechts über den Status der Organisation befinden[4]. Sie beschliessen grundsätzlich auch über die Aufgaben oder Zwecke, die sie sich zum Ziele setzen[5].

---

1 Keller, S. 17.
2 Gygi, S. 146.
3 Gygi, S. 146.
4 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 409.
5 Gygi, S. 135.

Anders bei der Anstalt, die ihre Aufgaben gegenüber ihren Benutzern erfüllt, ohne dass diesen in der Regel demokratische Rechte bezüglich der Bestimmung des Zweckes und der Art seiner Verwirklichung zustehen[1]. Es ist aber zu beachten, dass anstaltliche und körperschaftliche Elemente sich nicht ausschliessen[2]. Einerseits kann einer Körperschaft eine Anstalt zugeordnet sein[3]. Anderseits kann eine Anstalt auch im inneren Aufbau körperschaftliche Elemente enthalten[4], so wenn z. B. gewisse Aufgaben, die direkt die Erfüllung des Anstaltszweckes betreffen, durch gesetzlich geschaffene Organe der betreffenden Institution in eigener Verantwortung wahrgenommen werden[5]. Diese Organe handeln dann wie öffentliche Körperschaften, die einen im öffentlichen Interesse liegenden Zweck verfolgen und denen das Gemeinwesen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat, denn sie sind Träger öffentlicher Gewalt und üben öffentliche Befugnisse aus[6]. Körperschaftliche Elemente können sich aber auch in der Uebernahme von blossen Mitwirkungsrechten zeigen.

b) Anstalt und Stiftung

Oeffentlichen Anstalten und Stiftungen ist das Vorliegen eines persönlichen und sachlichen Substrates sowie ihre nichtmitgliedschaftliche Struktur gemeinsam[7]. Der Uebergang ist fliessend[8], denn Stiftungen können ja das Führen von Anstalten zum Hauptzweck haben; allerdings haben sie oft nur eine Vermögensmasse zu verwalten. Bei Stiftungen werden der Zweck sowie die Modalitäten der Zweckerfüllung im Stiftungsakt ein-

---

1 Keller, S. 19 f.
2 Vgl. Jecht, S. 117 ff.
3 Vgl. Wolff/Bachof, II, S. 300.
4 Entwurf für ein Gesetz über die Universität Zürich vom Juni 1972, S. 26 oder BGE 99 Ia 757 f. betr. Studentenschaft.
5 So die Erfüllung akademischer Aufgaben durch universitätsinterne Organe, z. B. Fakultäten.
6 Vgl. BGE 96 I 329.
7 Keller, S. 20.
8 Imboden/Rhinow, II, S. 1018.

malig und bleibend bestimmt; bei der Anstalt bleiben Zweckbestimmung sowie Organisation und Verwaltung der dauernden Einflussnahme des Trägers ausgesetzt[1].

III. Oeffentliche Anstalten und öffentliche Sachen

1. Unterscheidung aufgrund der Organisation

Eine Anstalt umfasst in der Regel auch öffentliche Sachen; öffentliche Sachen bilden aber noch keine Anstalt. Vielmehr gehören zu einer Anstalt ausser den Dienstkräften ein ganzer Bestand von büromässigen und technischen Verwaltungsmitteln[2]. Somit werden unter den Anstaltsbegriff öffentliche Einrichtungen nicht einbezogen, die keine eigene Organisation erfordern, sondern nur einen Sachinbegriff in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung darstellen, z. B. Park- und Kanalisationsanlagen, Sportplätze[3].

Nebst dieser Unterscheidung aufgrund der Organisationsform ist noch eine Unterscheidung nach der Art der Benutzung möglich.

2. Unterscheidung aufgrund der Benutzungsart

Hier gilt es zwei Hauptgruppen zu unterscheiden: Oeffentliche Sachen im Gemeingebrauch und öffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch.

---

1 Wolff/Bachof, II. S. 444.
2 Soweit Salzwedel, in: Erichsen/Martens, Verwaltungsrecht, S. 339.
3 Papier, S. 40.

Oeffentliche Sachen im Gemeingebrauch sind Sachen, die jedermann zur normalen Nutzung offen stehen, wie Strassen, Flüsse etc.[1]. Der schlichte Gemeingebrauch ist grundsätzlich unentgeltlich[2/3].

Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch können nur kraft besonderen Zulassungsakts des öffentlichen Rechts benutzt werden[4], wobei diese Zulassung sehr formlos erfolgen kann und an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft sein muss[5]. Immerhin kann so die Verbindung zwischen Benutzung und Organisation einer Anstalt hergestellt werden, denn letztlich dient die Organisation der öffentlichen Anstalt dem Verschaffen der oft komplexen Leistungen an den Benutzer.

§ 3 ORGANISATION OEFFENTLICHER SCHULEN DES KANTONS ZUERICH

I. Allgemeines

Aufgrund der vorstehend vorgenommenen Charakterisierung des Anstaltsbegriffs soll im folgenden eine Uebersicht über die zürcherische Schulorganisation gegeben werden. Damit wird zu zeigen versucht, in welcher Weise die Schulen im Kanton Zürich Anstalten sind.

Zum Merkmal der dauernden Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben dürften sich lange Ausführungen erübrigen, sind doch Schulzwecke bzw. Schulziele und somit die Aufgaben der jeweiligen Schultypen in den betreffenden Schulrechtserlassen genügend umschrieben. Auch handelt es

---

1 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 346.
2 So Imboden/Rhinow, II, S. 821 f.
3 Daneben gibt es die intensiveren Formen der Nutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch: Gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung, vgl. Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 346.
4 Papier, S. 40.
5 BGE 100 Ia 287 ff. (Pra 1974, Nr. 267, S. 763).

sich nicht um befristete, sondern bekanntermassen um dauernde Aufgaben[1], wenn auch Ziele und Inhalte gewissen zeitbedingten Veränderungen unterliegen.

Im übrigen muss vorweg bemerkt werden, dass die BV auf dem Gebiet des Schulwesens nur für einige wenige Materien Bestimmungen enthält und den Hauptteil des Schulrechts der Regelung durch die Kantone überlassen hat. Art. 27 und Art. 27bis BV enthalten die für die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens grundlegenden Normen[2].

II. Organisation der Volksschulen

Das Volksschulwesen im Kanton Zürich umfasst die Primarschule – Unter- und Mittelstufe – und die Oberstufe, zu welcher die Sekundar-, Real- und Oberschule gehören[3].

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben

Unter diesem Titel geht es darum, kurz die sog. inneren Schulangelegenheiten darzustellen, d.h. alles, was sich auf das Leben und die eigentliche Arbeit der Schule bezieht: Unterricht und Erziehung, Lehrplan und Methode, Schulbesuch etc.[4].

Art. 27 II BV erklärt den Primarunterricht für obligatorisch und verpflichtet die Kantone, für genügenden Primarunterricht zu sorgen. Art. 62 III KV erklärt den obligatorischen Volksschulunterricht als staatliche

---

1 Vgl. u.a. Erziehungsrat des Kt. Zürich, Volksschule und Lehrerbildung 1832-1932, (Zürich 1933).
2 Vgl. dazu Rechsteiner, S. 179 u. 623.
3 § 1 VSG.
4 Vgl. Heckel/Seipp, S. 85.

Aufgabe. Die Lehrpläne bestimmen für jede Klasse den Unterrichtsstoff und die auf die einzelnen Fächer zu verwendende Zeit[1]. Für den Erlass der Lehrpläne ist der Erziehungsrat zuständig. Unklar ist, ob es sich um Dienstanweisungen an Lehrer und Schulbehörden[2] oder um Recht auf Verordnungsstufe[3] handelt. Immerhin werden die Unterrichtsgegenstände und grundlegenden Lehrziele bereits in einem Gesetz erwähnt[4]. Hinsichtlich des Turnunterrichtes verlangt der Bund von den Kantonen eine wöchentliche Mindeststundenzahl und die Verwendung der vom Bund herausgegebenen oder von ihm bezeichneten Lehrmittel als Grundlage des Unterrichts[5].

Schliesslich bestehen auch Vorschriften über die Unterrichtsmittel[6] und die Lehrmethoden[7], wenn auch ausdrückliche didaktische und methodische Anweisungen fehlen[8].

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie

a) Schulträger

Auf der Stufe der Volksschule wird der Sachaufwand nicht ausschliesslich von einem lokalen Gemeinwesen getragen. Stets ist der Kanton am Sachaufwand in irgendeiner Art beteiligt. Trotzdem liegt die Trägerschaft der Volksschulen grundsätzlich bei den Gemeinden, was sich aus Art. 52

---

1 §§ 23 f., 60, 63 VSG.
2 Kim K., Die rechtliche Organisation der Primarschule im Kanton Aargau (Diss. Bern 1935), S. 105.
3 Bosshard, S. 150.
4 §§ 23 u. 24 VSG.
5 BG über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972, Art. 2 und V zum BG über die Förderung von Turnen und Sport vom 26. Juni 1972, Art. 1 I und Art. 4 II.
6 § 42 VSG.
7 So setzen Fächerkatalog, Stoff- und Lehrpläne sowie Promotionsordnungen für die Unterrichtserteilung verbindliche Normen.
8 Rechsteiner, S. 726 f.

II KV ergibt, der bestimmt, dass den Schulgemeindeversammlungen und den Schulpflegen die Obsorge für die allgemeine Volksschule zukommt[1].

b) Behördenorganisation

Soweit der Kanton die Schulangelegenheiten nicht durch zentrale Rechtssetzungs- und Verwaltungsbehörden wahrnimmt, hat er Funktionen der Rechtssetzung und Verwaltung im Volksschulwesen dezentralisiert. Im Vordergrund steht die Dezentralisation vom Kanton auf die Schulträger. Nicht minder wichtig ist aber die Uebertragung von Verwaltungs- und Ueberwachungsfunktionen auf dezentralisierte kantonale Behörden sowie direkt auf Behörden der Gemeinden und zum Teil auf Verwaltungsträger in der Schule selbst, so auch auf die Lehrer[2].

aa) Kantonsrat

Die Hauptfunktion des Kantonsrates liegt in der Gesetzgebung[3]. In der Schulgesetzgebung speziell ist an verschiedenen Stellen vorgesehen, dass Vollziehungsverordnungen seiner Genehmigung bedürfen[4].

Ausserdem wählt er vier Mitglieder und bestätigt die von der kantonalen Schulsynode vorgeschlagenen zwei Mitglieder des Erziehungsrates[5].

---

1 Entweder liegt die Trägerschaft bei den politischen Gemeinden, den Schulgemeinden oder den Gemeindeverbänden. Eine Ausnahme ist vorgesehen für die Sonderschulen, wo der Kanton die Schulträgerschaft übernehmen kann, vgl. § 13 II des Gesetzes über die Leistungen des Staates für das Volksschulwesen vom 2. Februar 1919.

2 Vgl. Rechsteiner, S. 682 f.

3 Beschlussfassung unter Vorbehalt des obligatorischen Referendums, vgl. Art. 31 Ziff. 1 KV. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Staatsgewalt auf der Gesamtheit des Volkes beruht, vgl. Art. 1 KV.

4 § 93 VSG.

5 § 2 UG.

bb) Regierungsrat

Der Regierungsrat entscheidet als Kollegialbehörde über alle Angelegenheiten der kantonalen Verwaltung, die nicht durch die Gesetzgebung einer seiner Direktionen zur Erledigung zugewiesen sind. Er erlässt die Verordnungen zur Vollziehung der Schulgesetze[1] und beschliesst u. a. über Trennung und Vereinigung von Schulgemeinden[2].

Er ist Aufsichts- und Rekursbehörde bei Beschwerden und Rekursen gegen Anordnungen der Erziehungsdirektion und des Erziehungsrates, und zwar bei Beschwerden und Rekursen gegen ihre direkten Anordnungen als Verwaltungsbehörde wie auch gegen Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren[3].

cc) Erziehungsdirektion und Erziehungsrat

Die Erziehungsdirektion ist die von einem Mitglied des Regierungsrates, dem Erziehungsdirektor, monokratisch geleitete zentrale Verwaltungsbehörde für das öffentliche Schulwesen des Kantons[4].

Der Erziehungsrat ist eine von der Erziehungsdirektion scharf getrennte, ihr beigeordnete Behörde[5]. Präsident des Erziehungsrates ist der Erziehungsdirektor[6]. Dem Erziehungsrat obliegt die Aufsicht über sämtliche Schulanstalten des Kantons, ebenso die allgemeine Oberleitung aller öffentlichen Schulanstalten, die Vorberatung und Entwerfung der das Unterrichtswesen betreffenden Gesetze und Verordnungen sowie die Sorge

---

1 Die VSV wurde allerdings vom Erziehungsrat erlassen und vom Regierungsrat lediglich genehmigt.
2 Gesetz betr. die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, § 33.
3 Rechsteiner, S. 686.
4 Rechsteiner, S. 687.
5 Kloss, S. 69.
6 § 3 UG.

für deren Vollziehung[1]. In ausschliesslicher Zuständigkeit des Erziehungsrates liegen gemäss Volksschulgesetz unter anderem folgende Geschäfte: Beschlussfassung über die erforderlichen Lehrstellen in einer Gemeinde (§ 19); Festlegung der Unterrichtsgegenstände an der Primarschule (§ 23); Festlegung der Lehrpläne der Primarschule (§ 24); Bestimmung der Lehr- und Lernmittel der Volksschule (§ 42); Erlass von Vorschriften über Zucht und Ordnung an den Volksschulen (§ 53); Festlegung der Unterrichtsfächer der Oberstufe (§ 60); Festlegung der Lehrpläne der Oberstufe (§ 63).

dd) Schulsynode

Die Schulsynode[2] ist ein beratendes Organ der Erziehungsdirektion und des Erziehungsrates. Sie besteht aus der Gesamtheit aller Lehrer an den öffentlichen Schulen des Kantons. Die Synode kann von sich aus zu sämtlichen sie interessierenden Fragen des Schulwesens ihre Meinung äussern. Sie wählt auch zwei ihrer Mitglieder als Vertretung in den Erziehungsrat.

Neben der Synode bilden die Volksschullehrer bezirksweise die sog. Schulkapitel[3]. Diese haben unter der Leitung des Erziehungsrates für die Fortbildung ihrer Mitglieder zu sorgen. Ausserdem begutachten sie neue Lehrpläne, neue Lehr- und Lernmittel sowie Aenderungen wichtiger Verordnungen im Schulwesen.

---

1 § 6 UG, vorbehalten die Angelegenheiten, welche von der Erziehungsdirektion in Verbindung mit dem Erziehungsrat zu erledigen sind, vgl. Gesetz betr. die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, §§ 34 f.

2 §§ 322 ff. UG.

3 §§ 315 ff. UG.

ee) Bezirksschulpflegen

Die Bezirksschulpflegen haben die Aufsicht über das gesamte Volksschulwesen in einem Bezirk[1]. Die Mehrzahl ihrer – nebenamtlichen – Mitglieder wird durch die Stimmberechtigten gewählt; 3-6 von 11-130 Mitgliedern sind Lehrer, die vom örtlichen Schulkapitel gewählt werden[2].

Die Bezirksschulpflegen sind Mittelbehörden der kantonalen Verwaltung zwischen den Schulgemeindeverwaltungen und der kantonalen Zentralverwaltung, die sich im allgemeinen auf die Ausübung von Aufsichtsfunktionen beschränken[3]. Es liegt ihnen die Vollziehung der Schulgesetze und die Ausführung der Anordnungen des Erziehungsrates ob[4]. Auch steht ihnen ein Weisungsrecht in den sog. inneren Schulangelegenheiten zu[5]. Sodann sind die Bezirksschulpflegen Aufsichts- und Rekursinstanz über Beschlüsse der Gemeindeschulpflegen in den inneren Schulangelegenheiten. So im Prüfungs- und Promotionswesen, im Absenzenwesen etc.

Für die Behandlung allfälliger Rekurse und Aufsichtsbeschwerden in äusseren Schulangelegenheiten ist der Bezirksrat zuständig[6].

ff) Gemeindeschulpflegen

Die Gemeindeschulpflegen sind entweder oberste Verwaltungsbehörden selbständiger Schulgemeinden oder, wo das Volksschulwesen von der politischen Gemeinde geführt wird, eine Kommission mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen[7].

---

1 §§ 20 ff. UG.
2 § 22 des Gesetzes betr. die Organisation der Bezirksbehörden vom 24. März 1901.
3 Rechsteiner, S. 689.
4 § 25 UG.
5 Rechsteiner, S. 690.
6 § 141 GG.
7 § 56 GG.

Die Gemeindeschulpflegen werden durch das Volk gewählt[1]. Die Lehrer gehören den Schulgemeinden von Gesetzes wegen mit beratender Stimme an[2].

Die Gemeindeschulpflegen besorgen als oberste Vollzugsbehörden der lokalen Schulkörperschaften die äusseren Schulangelegenheiten und sorgen gleichzeitig als unterste Behörden der kantonalen Schulverwaltung für den Vollzug der kantonalen Schulvorschriften in den inneren Angelegenheiten[3]. So besorgen sie im Bereich der äusseren Schulangelegenheiten vor allem die Belange im Zusammenhang mit den Schulbauten, entwerfen das Schulbudget etc. Im Bereich der inneren Schulpflege leiten sie u.a. die Wahl der Lehrer in die Wege, kontrollieren die Schulverpflichtungen und beaufsichtigen die Schulführung der Lehrer[4].

gg) Schulleitung

Die Zürcher Volksschule kennt auf der Stufe der Einzelschule das Amt des Schulvorstehers oder Schulleiters nicht[5].

Einzelne Administrativaufgaben werden regelmässig auf verschiedene Lehrer verteilt, welche durch den Konvent der Lehrerschaft gewählt werden[6]. Ein Ueber- und Unterordnungsverhältnis zwischen einzelnen Lehrern besteht somit an den Zürcher Volksschulen nicht[7].

---

1 In den Städten Zürich und Winterthur sind die Kompetenzen der Schulpflege auf eine Zentralschulpflege (in Winterthur als Schulrat bezeichnet) und mehrere Kreisschulpflegen aufgeteilt, vgl. für die Stadt Zürich Art. 77 der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 und für Winterthur §§ 6 u. 44 ff. der Gemeindeordnung vom 4. März 1973.
2 § 81 GG.
3 Rechsteiner, S. 693.
4 Vgl. z.B. §§ 37 ff. UG und die Wegleitung für die Gemeindeschulpflegen, Erziehungsratsbeschluss vom 13. Juli 1948.
5 Rechsteiner, S. 696.
6 Z.B. Hausvorstand, Materialverwalter, Stundenplanordner. Vgl. auch Art. 93 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970.
7 Rechsteiner, S. 696.

hh) Volksschullehrer

Der Lehrer wird durch die Gemeinde gewählt und ist durch seine Tätigkeit in derselben sehr stark mit ihr verbunden. Seine gesamte Rechtsstellung ist durch kantonales Recht geordnet. Die Dienstherrenbefugnisse werden von kantonalen Behörden wahrgenommen, so dass er als kantonaler Beamter zu bezeichnen ist[1].

III. Organisation der Mittelschulen

Die Mittelschulen bzw. die höheren Lehranstalten des Kantons Zürich umfassen die Maturitätsschulen, die Diplommittelschulen, die Lehrerbildungsanstalten und die Höheren Technischen Lehranstalten[2]. In dieser Arbeit sollen unter dem Titel "Mittelschulen", stellvertretend für die anderen Einrichtungen, die im Unterrichtsgesetz als Kantonsschulen bezeichneten Institutionen behandelt werden.

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben

Gemäss § 166 UG hat beispielsweise das Gymnasium den Zweck, vorzugsweise durch das Mittel der altklassischen Studien, den Grund zur wissenschaftlichen Ausbildung der Schüler zu legen, insbesondere ihnen die für den Besuch der Hochschule notwendigen Vorkenntnisse zu verschaffen[3]. Letztlich ist es aber der Bund, der über Art. 33 BV und die Ma-

---

1 So Rechsteiner, S. 732, a.M. Keller K., Grundzüge der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (Zürich 1971), S. 72 ff.

2 Vgl. Antrag des Regierungsrates zu einem Gesetz über die Organisation des Unterrichtswesens vom 2. Nov. 1977, § 12, in: Amtsblatt des Kantons Zürich vom 30. Dezember 1977, S. 1828 ff.

3 Heute zu eng, da unterdessen die Maturitätstypen A, B, C, D, E durch die eidgenössische Maturitätsanerkennungsverordnung vom 22. Mai 1968 geschaffen wurden.

turitätsanerkennungsverordnung vom 22. Mai 1968 die Lehrpläne der kantonalen Mittelschulen festlegt. Art. 1 I/II dieser Verordnung bestimmt, dass das Ziel der Maturitätsausweise die Hochschulreife ist. Dazu gehört der sichere Besitz von Kenntnissen und Fähigkeiten, selbständiges Denken, nicht aber möglichst weit vorangetriebenes Fachwissen. Dieses Ziel wird durch ausgewogene Ausbildung des Verstandes, des Willens, der Gemütskräfte und des Lebens angestrebt[1].

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie

a) Schulträger

Träger der Schuleinrichtungen dieser Stufe ist der Kanton, denn er kommt für die schulischen Sachkosten auf und regelt u. a. die äusseren Schulangelegenheiten[2].

b) Behördenorganisation

aa) Kantonsrat, Regierungsrat, Erziehungsdirektion

Diesbezüglich wird auf die vorstehenden Darlegungen zur Volksschule verwiesen[3].

bb) Erziehungsrat

Es kann auf die Ausführungen über den Erziehungsrat im Abschnitt zur Volksschule verwiesen werden.

---

1 Art. 7 I der Maturitätsanerkennungsverordnung.
2 Vgl. beispielsweise das Gesetz über die Errichtung weiterer Mittelschulen im Kanton Zürich vom 3. Oktober 1965.
3 Vgl. § 3 II b, aa, bb und cc.

Der Erziehungsrat erliess u.a. die Schulordnung für die Kantonsschulen[1]. Er entscheidet, wie die Unterrichtsfächer, die gesetzlich festgelegt sind[2], auf die einzelnen Klassen verteilt und in welchem Umfang sie in jeder Klasse gelehrt werden sollen[3]. Er entscheidet u.a. auch über die Verteilung der Ferien auf die verschiedenen Jahreszeiten[4]. Er ist auch Rekursinstanz betreffend Prüfungsentscheide und Ausschlüsse[5].

cc) Aufsichtskommissionen

Die Aufsichtskommissionen wachen über die Vollziehung der Gesetze und der Beschlüsse des Erziehungsrates, welche sich auf die Schulabteilung, der sie übergeordnet sind, beziehen[6].

Sie sind subsidiär zuständig für Verfügungen hinsichtlich des Unterrichts, d.h. soweit solche nicht vom Erziehungsrat erlassen worden sind[7].

Diese Kommissionen wachen auch über die Handhabung der Schulordnung und Disziplin[8]. So können sie Disziplinarmassnahmen über Schüler anordnen[9].

Schliesslich sind sie Rekursinstanzen für Rekurse gegen Aufnahme-, Promotions- und Prüfungsentscheide sowie gewisse Disziplinarmassnahmen[10].

---

1 Schulordnung der Kantonsschulen und des Unterseminars Küsnacht vom 5. April 1977.
2 Z.B. §§ 167 u. 169 UG.
3 § 174 UG; vgl. die diversen Lehrpläne, z.B. Lehrpläne des Literar- und Realgymnasiums Zürich vom 16. Februar 1943 oder Lehrplan der Oberrealschule Zürich vom 12. Januar 1960.
4 § 185 III UG
5 Art. 34 SO.
6 § 203 I UG, vgl. auch §§ 10-14 UG.
7 § 203 II UG.
8 § 203 III UG.
9 Art. 29 SO.
10 Art. 34 SO.

Bemerkenswert ist, dass die Rektoren und je ein Prorektor von Amtes wegen Mitglieder der Kommissionen sind[1].

dd) Schulsynode

Auch die Lehrer an den Mittelschulen sind Mitglieder der Schulsynode[2]. Diese ist wiederum kapitel- und konventsweise gegliedert[3].

ee) Schulleitung

Jeder Abteilung steht ein Rektor vor, dem als Gehilfe ein Prorektor beigeordnet ist. Diese haben u.a. den Unterricht und die Handhabung der Schulordnung zu überwachen und hierüber der betreffenden Aufsichtskommission von Zeit zu Zeit Bericht zu erstatten[4].

Sie sind gleichzeitig Hausvorstände und stellen die Stundenpläne auf[5]. In ihrer Funktion als Hausvorstände erlassen sie die Hausordnungen[6].

Die Schulleitungen sind zuständig für die Dispensation von einzelnen obligatorischen Fächern und können den Besuch von Freifächern verweigern[7].

Schliesslich können sie auch disziplinarische Massnahmen verhängen und Schüler vom Schulbesuch ausschliessen[8].

---

1 § 202 UG.
2 Vgl. §§ 322 ff. UG.
3 Zu den Befugnissen bzw. Aufgaben vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in § 3 II 1,b, dd dieser Arbeit und §§ 198-201 UG.
4 § 199 UG.
5 §§ 30 ff. der V über die Anstellung und Besoldung der Mittelschullehrer vom 28. Juni 1948.
6 Vgl. Hausordnung der Kantonalen Oberreal- und Lehramtsschule Winterthur vom April 1971.
7 Art. 8 f. SO.
8 Art. 29 u. 31 SO.

ff) Mittelschullehrer

Die Besoldungen, Anstellungsverhältnisse etc. werden durch eine Verordnung des Regierungsrates geregelt[1], welche sich hinsichtlich der Lehrverpflichtungen nur über die Stundenverpflichtungen, sowie über besondere Funktionen, die ein Lehrer auszuüben hat, ausspricht. Ohne Entgelt haben die Lehrer an allen Konventen, Konferenzen und Veranstaltungen der Schule mitzuwirken sowie besondere Funktionen als Klassenlehrer, Pausenaufseher und Besorger kleinerer Sammlungen usw. zu übernehmen[2]

Im übrigen geniessen die Mittelschullehrer Methodenfreiheit, welche für weite Bereiche der Lehrtätigkeit durch die grundrechtliche Lehrfreiheit ergänzt wird[3].

Schliesslich stehen ihnen gewisse Strafkompetenzen zu, wenn Schüler gegen die Disziplin verstossen[4/5].

IV. Organisation der Universität

Auch in diesem tertiären Bereich der Bildung besteht eine weitgehende Selbständigkeit des Kantons, wiederum nur teilweise und indirekt hinsichtlich der Ausbildung durch den Bund bestimmt[6].

---

1 Vgl. § 193 UG sowie V über die Anstellung und Besoldung der Lehrer der kantonalen Mittelschulen vom 28. Juni 1948.
2 § 15 der Anstellungsverordnung (vgl. N. 1).
3 Rechsteiner, S. 725, Anm. 414.
4 Art. 29 SO.
5 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Belange der Schüler gegenüber Konvent und Schulleitung durch eine Schülerorganisation vertreten werden, vgl. Art. 26 SO.
6 Vgl. BG betr. die Freizügigkeit des Medizinalpersonals aus dem Jahre 1877, gestützt auf Art. 33 II BV. Schliesslich entrichtet der Bund Beiträge an die Hochschulkantone, vgl. BG über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968.

1. Dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben

Im Zweckartikel der Universität wird festgelegt, dass Aufgabe der Hochschule teils die Sicherung einer höheren wissenschaftlichen Berufsbildung, teils die Bearbeitung und Erweiterung des Gesamtgebietes der Wissenschaft ist[1]. Beim Unterricht sollen die Erfordernisse der Gegenwart und die besonderen Bedürfnisse der Schweiz gebührende Beachtung finden[2].

2. Organisatorische Ausgliederung aus der Verwaltungshierarchie

Obwohl der Universität akademische Lehr- und Lernfreiheit zugesichert wird, kann sie als staatlicher Betrieb doch keine völlige Autonomie geniessen. So sind ihr Staatsorgane übergeordnet[3].

a) Schulträger

Die Einrichtung und Verwaltung der Hochschulen ist Sache der Kantone[4]. Immerhin beteiligt sich der Bund mit grossen Beiträgen an den kantonalen Hochschulen[5].

---

1 § 124 UG und § 1 der Universitätsordnung der Universität Zürich vom 11. März 1920.
2 § 127 UG.
3 Wolffers, S. 25.
4 Thieme, S. 367. Dies obwohl der Bund gem. Art. 27 I BV berechtigt ist, u.a. eine Universität zu unterhalten.
5 Vgl. BG über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968. Z.B. 1976 wurden allein zur Deckung der Hochschulausgaben durch den Bund 679,7 Mio. Fr. aufgewendet, vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Basel 1978, S. 491.

b) Behördenorganisation

aa) Kantonsrat, Regierungsrat, Erziehungsdirektion

Auch in diesem Zusammenhang sei auf die vorstehenden Darlegungen zur Volksschule hingewiesen[1]. Speziell zu erwähnen ist, dass der Regierungsrat die Universitätsordnung der Universität Zürich erlassen hat[2]. Diese regelt im einzelnen die Zuständigkeitsbereiche der Aufsichtsbehörden, der Universitätsorgane, der Fakultäten, der Dozenten usf.

bb) Erziehungsrat

Auch auf der Stufe der Universität ist der Erziehungsrat für die Aufsicht sowie für die Förderung der Bildung zuständig. Ihm steht auch die allgemeine Oberleitung und die Sorge für die Vollziehung der Erlasse zu[3].

Er stellt für die Wahl der Professoren Antrag an den Regierungsrat[4].

Er erlässt die Disziplinarordnung, die sich mit der gesamten Disziplin an der Hochschule befasst[5].

Der Erziehungsrat regelt in einem Reglement für die Studierenden und Auditoren[6] die Rechte und Pflichten dieser Benutzer im einzelnen.

cc) Hochschulkommission

Die unmittelbare Aufsicht über die Universität und die Vorberatung aller wichtigeren, die Universität betreffenden Angelegenheiten stehen

---

1 Vgl. § 3 II 2b, aa, bb, cc dieser Arbeit.
2 Universitätsordnung der Universität Zürich vom 11. März 1920
3 § 6 UG.
4 § 131 UG.
5 Vgl. § 144 II UG sowie Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976.
6 Reglement für die Studierenden und Auditoren der Universität Zürich vom 17. Januar 1967.

der Hochschulkommission zu[1]. Diese setzt sich aus dem Erziehungsdirektor, vier vom Regierungsrat zu wählenden Mitgliedern – zwei davon haben dem Erziehungsrat anzugehören – und dem Rektor zusammen[2].

Für gewisse Geschäfte stellt die Hochschulkommission Antrag an den Erziehungsrat, so betreffend Erlass von Promotionsordnungen oder von Reglementen etc. für die Dozenten und Studierenden sowie den Betrieb der Universitätsinstitute[3]. Andere erledigt sie selbst, so die Genehmigung des Vorlesungsverzeichnisses, die Abnahme des Jahresberichtes des Rektorates, die Wegleitung für das Rektorat über die Aufnahme von Studierenden, den Erlass von Studienplänen usw.[4].

dd) Gesamtuniversitäre Organe

Die gesamtuniversitären Organe haben wenig eigene Kompetenzen. Gegenüber Fakultäten und Instituten haben sie keine Einwirkungsmöglichkeiten[5].

aaa) Senat

Der Senat ist das oberste Organ der Universität. Er leitet und überwacht innerhalb der ihm durch Gesetz und Verordnung zugewiesenen Kompetenzen die gesamte Universität[6]. Er wählt den Rektor[7] und es steht ihm das Recht der Begutachtung zuhanden der kantonalen Erziehungsbehörden zu[8].

---

1 § 6 I UO u. § 151 UG.
2 § 6 II u. III UO.
3 § 7 UO.
4 § 8 UO.
5 Vgl. dazu Schindler D., Hochschulautonomie in juristischer Sicht (Zusammenfassung eines Einführungsreferates) in: Schlussbericht der Hochschulreformkommission der Universität Zürich über die Tagung "Autonomie der Hochschule" vom 23./24. Juni 1972, S. 8 ff.
6 § 10 UO, vgl. §§ 146 u. 149 f. UG.
7 § 16 UO.
8 § 10 UO.

bbb) Senatsausschuss

Der Senatsausschuss bereitet alle Geschäfte vor, deren Erledigung dem Senat zusteht, und besorgt die laufenden Geschäfte, soweit deren Erledigung nicht in die Kompetenzen des Rektors fällt[1].

ccc) Rektor

Der Rektor ist einerseits Repräsentationsorgan, anderseits besorgt er die laufenden Geschäfte und vermittelt den Verkehr zwischen der Oberbehörde und den Fakultäten[2].
Er ist Vorstand des Senates und des Senatsausschusses[3].
Der Rektor entscheidet über die Aufnahme der Studierenden an der Universität[4].

ddd) Kommissionen

Auf der Ebene der Gesamtuniversität gibt es verschiedene Kommissionen[5]. Es sei nur der in dieser Arbeit speziell interessierende Disziplinarausschuss erwähnt, der einerseits als Rekursinstanz zur Ueberprüfung der vom Universitätsanwalt verfügten Einstellungen und der von diesem getroffenen Disziplinarmassnahmen zuständig ist, anderseits in erster Instanz gewisse Disziplinarmassnahmen verfügen kann[6].

ee) Fakultäten und Institute

Die Fakultäten sind traditionellerweise die Keimzellen der akademischen Selbstverwaltung, denn sie tragen die Verantwortung für Lehre und

---

1 § 21 I UO und § 147 UG.
2 §§ 23 ff. UO.
3 §§ 146 u. 147 UG.
4 § 11 UO und Reglement für die Studierenden und Auditoren, § 1 ff.
5 Vgl. Jahresbericht der Universität Zürich 1976/77, S. 1.
6 § 20 lit. b DO.

Forschung[1]. Sie weisen als Verwaltungseinheiten Dekanate und als Entscheidungseinheiten Fakultätsversammlungen auf[2].

Die Institute sind Einheiten von Personen und sachlichen Mitteln, die unter einheitlicher Führung Aufgaben der Forschung erfüllen und auch Aufgaben der Lehre übernehmen[3]. Sie sind Sonderabteilungen der Fakultäten[4]. Leiter eines Instituts sind Professoren der Universität[5].

Die Fakultäten und Institute haben eine weitgehende Autonomie, die Fakultäten besonders hinsichtlich der Lehrprogramme und Prüfungsordnungen, der Abnahme von Prüfungen und der Bestimmung der Lehrkräfte[6].

ff) Dozenten

Es soll der Einfachheit halber eine Beschränkung auf die Professoren erfolgen. Die Obliegenheiten der Professoren werden durch den Regierungsrat bestimmt[7]. Sie sind neben ihrer Lehr- und Forschungstätigkeit auch verpflichtet, sich für Prüfungen zur Verfügung zu stellen[8].

Alle Professoren – und Privatdozenten – sind Mitglieder der kantonalen Schulsynode[9/10].

---

1 Vgl. dazu Deppeler R., Die schweizerische Universität im Kreuzfeuer (Bern 1968), S. 38 ff.
2 Vgl. §§ 125, 128 ff., 139, 145 ff. UG sowie §§ 31 ff. UO.
3 Vgl. Institutsreglement der ETH vom 23. November 1973, Art. 1.
4 Vgl. § 1 der V über das Zahnärztliche Institut der Universität Zürich vom 17. April 1947.
5 § 1 II V über die Anstellung und Besoldung der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren der Universität Zürich vom 21. Juni 1948.
6 Vgl. Schindler, Hochschulautonomie, a.a.O., S. 10.
7 § 133 UG u. § 63 UO. Dieser Pflichtenkreis wird Professur genannt.
8 § 66 UO.
9 § 46 UO.
10 Der Vollständigkeit halber sei auch hier erwähnt, dass sich die Studenten zur Wahrung ihrer Interessen zusammenschliessen können, vgl. § 85 ff. UO. Zu diesem Zwecke können sie sich fakultätsweise und als Gesamtheit organisieren, vgl. §§ 36 ff. RSA, so in der Studentenschaft der Universität, wobei der erweiterte Grosse Studentenrat die Vertreter der Studierenden in die Organe der Universität

V. Zusammenfassung

Es ist die Meinung vertreten worden, im Schulwesen vermöge die These der Anstalt als Organisationsform am wenigsten zu überzeugen[1].

Immerhin zeigt die Aufgabenstellung für die jeweilige Schule, dass das erste Begriffselement – die dauernde Erfüllung spezifischer öffentlicher Aufgaben – gegeben ist.

Gerade diese Aufgaben führen zur Ausklammerung aus der allgemeinen Verwaltung, da sie nicht nach den Methoden bürokratischer Verwaltung bewältigt werden können[2]. Auf allen Stufen wird eine eigenartige Kombination von Kompetenzen, Verantwortungen und Aufsichtsbefugnissen sichtbar, deren gesetzliche Ausgestaltung gerade das Mass der administrativen Selbständigkeit bestimmt[3].

Bei den Volksschulen kommt hinzu, dass sich kantonale und Gemeindebehörden ergänzen, wobei letzteren weitgehend die Führung ihrer Schulen überlassen ist[4]. Ein Grund dafür liegt darin, dass unsere Volksschulinstitutionen genossenschaftlich-kommunal verwurzelt sind[5]. Damit wird gleichzeitig eine territoriale Dezentralisation erreicht.

Bei den Mittelschulen zeigt sich eine gegenüber den Volksschulen weitergehende Verselbständigung in administrativer und fachlicher Hinsicht. Die einzelnen Institutionen haben ein eigenes Leitungsorgan, das die

---

wählt, in welchen ihnen eine Vertretung zukommt, vgl. Aenderung des RSA vom 2. Mai 1978, §§ 36 ff. Nachdem aber § 36bis RSA am 13.12. 1978 vom Bundesgericht als verfassungswidrig erklärt und aufgehoben wurde (vgl. Pra 1979, Nr. 101, S. 263 ff.), beschloss der Erziehungsrat am 8. Mai 1979 die Liquidation der beiden aufgehobenen Studentenschaften.

1 Vgl. Jecht, S. 19 ff.
2 Gygi, S. 140.
3 Keller, S. 24.
4 Vgl. beispielsweise Gemeindeordnung der Stadt Kloten vom 4. März 1969, §§ 117 ff. und Schulordnung der Schule Kloten vom 13. Januar 1970.
5 Gasser A., in: Kloss H., Formen der Schulverwaltung in der Schweiz (Zürich/Stuttgart 1964), S. 3.

direkte Kontrolle über den Betrieb und die Lehrer ausübt und zu diesem Zwecke gewisse selbständige Kompetenzen haben muss. Dem einzelnen Lehrer steht eine im Vergleich mit den Volksschullehrern grössere Freiheit in der Unterrichtsgestaltung zu.

Der Universität muss aufgrund der Wissenschaftsfreiheit und der Wesensart von Lehre und Forschung eine verstärkte administrative Unabhängigkeit zustehen[1]. Die Darstellung zeigt auch, dass die Universität am stärksten aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert ist, wenn auch eine weitgehende Autonomie vorwiegend den Fakultäten und Instituten zusteht[2].

1 Gygi, S. 151.
2 Vgl. dazu Schindler, Hochschulautonomie, a.a.O., S. 10.

Zweites Kapitel

§ 4 ANSTALTSGEWALT ALS GRUNDLAGE DER ANSTALTLICHEN TAETIGKEIT

I. Begriff der Anstaltsgewalt

Die Anstaltsgewalt wird für diese Arbeit wie folgt definiert: Sie ist die abstrakte und konkrete Regelungsbefugnis des Anstaltsträgers und der Anstaltsorgane auf Grund oder im Rahmen der Gesetze, wobei Eingriffe und Leistungen auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zugelassen sind, wenn sie zur Erreichung und Sicherung des Zweckes der rechtmässig errichteten Anstalt geeignet, erforderlich und nicht unverhältnismässig sind[1].

Diese Definition ist zwar sehr weit, deckt aber jegliches Tätigwerden der Träger der Anstalt und der Anstaltsorgane ab. Es dürfte damit vermeidbar werden, willkürlich eine Grenze zwischen Personen in einem sog. Sonderstatus und schlichten Einrichtungsbenutzern zu ziehen[2], wobei letztere als nicht mehr der Anstaltsgewalt, wohl aber u.a. dem Hausrecht und der Anstaltspolizei unterstehend angesehen werden[3]. Entscheidend ist nicht der Begriff, sondern der Inhalt des besonderen Gewaltverhältnisses und damit der Anstaltsgewalt[4]. Damit könnte möglicherweise ein Ansatzpunkt geschaffen werden, um das besondere Gewaltverhältnis und damit die Anstaltsgewalt in grösserem Masse zu verrechtlichen und

1 Vgl. so Wolff/Bachof, II, S. 382, kürzer Forsthoff, S. 503 und Rauch, S. 22, die von einem Inbegriff sprechen, in welchem die Gesamtheit der Anstaltsfunktionen vereinigt ist.
2 Vgl. v. Münch, in: Erichsen/Martens, Verwaltungsrecht, S. 47 und Brehm R., Benutzungsregelungen gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen (Diss. Frankfurt 1975), S. 66.
3 Nafpliotis, S. 22 ff.
4 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 122.

dem allgemeinen Gewaltverhältnis anzugleichen, wobei es auf die jeweiligen Sachnotwendigkeiten auszurichten wäre[1].

Im folgenden werden nun die wesentlichen Merkmale der obenstehenden Definition dargestellt.

1. Abstrakte und konkrete Regelungsbefugnis des Anstaltsträgers und der Anstaltsorgane

Gegenüber den von der Anstaltsgewalt Betroffenen können sowohl anstaltseigene als auch Organe des Trägerverbandes auftreten, und zwar mittels generell-abstrakter Akte (Erlass von Hausordnungen etc.) als auch individuell-konkreter Anordnungen (Disziplinarstrafen etc.). Dabei hat das Schwergewicht für die Verwaltungstätigkeit bei den Verfügungen und Realakten[2] zu liegen.

2. Regelungsbefugnis prinzipiell nur aufgrund oder im Rahmen des Gesetzes

Mit dieser Bedingung wird die Anstaltsgewalt grundsätzlich dem Gesetzmässigkeitsprinzip in seiner Totalität unterworfen, nämlich dem Prinzip des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes[3].

---

1 Vgl. Jecht, S. 111. Zwar wurde das besondere Gewaltverhältnis als Rechtsverhältnis begriffen, welches gegen den Willen des Betroffenen nur aufgrund eines Gesetzes und in den dort gesetzten Grenzen begründet werden konnte, innerhalb dieser Grenzen aber sollte der Herr des besonderen Gewaltverhältnisses umfassende Macht ausüben und die ganze Persönlichkeit des Unterworfenen erfassen können, vgl. Evers, S. 3.

2 Vgl. Giacometti, Verwaltungsrecht, S. 55 ff.

3 Vgl. Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 51 ff. und Imboden/Rhinow, I, S. 352 f. Wo Delegationsnormen vorliegen, müssen diese bezüglich Inhalt, Zweck und Ausmass hinreichend umschrieben sein, vgl. Fleiner, Delegation, S. 131 ff. Vgl. auch BGE 102 Ia 64.

3. Ausnahmsweise Zulassung von Eingriffen und Leistungen auch ohne gesetzliche Ermächtigung

Durch dieses Zugeständnis, das einer praktischen Notwendigkeit entspricht, soll das Gesetzmässigkeitsprinzip nicht aufgehoben werden. Vielmehr gilt das Prinzip des Vorrangs des Gesetzes weiter, womit kein Rechtssatz einem ranghöheren Rechtssatz, keine Verfügung einem gültigen Rechtssatz widersprechen darf[1]. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass das Handeln der Anstalt grundrechtskonform zu sein hat, d.h. mindestens der innerste Kern der persönlichen Freiheit (oder anderer Grundrechte) darf nicht tangiert werden[2].

Das diesbezügliche Handeln der Anstalt, das gewisse Einschränkungen der Rechte der Benutzer bewirkt, muss auch die grundlegenden Verfassungsprinzipien respektieren: das Verhältnismässigkeitsprinzip, den Grundsatz der Fairness und eben das Legalitätsprinzip[3].

Schliesslich gilt, dass der Anstaltszweck die äusserste Grenze der Anstaltsgewalt ist[4].

4. Weitere Differenzierung der Anstaltsgewalt?

In diesem Zusammenhang ist die Frage aufzuwerfen, ob nicht innerhalb des eher weiten Begriffs der Anstaltsgewalt weiter differenziert werden kann, was der genaueren Strukturierung des Begriffs dienen würde.

Ein Ansatz könnte beim Wirkungsbereich in räumlicher und personeller Hinsicht gesehen werden, so dass der Anstaltsgewalt im weiteren Sinne alle Personen unterliegen, welche in den Anstaltsbereich tre-

---

1 Vgl. Anm. 3, S. 33.
2 Saladin P., Grundrechte als Massstab des Verwaltungshandelns, in: Verwaltungsrechtliches Kolloquium, 1973, S. 47 f.
3 Saladin, a.a.O., S. 47.
4 Evers, S. 7.

ten[1]. Der Anstaltsgewalt im engeren Sinne dagegen würden nur jene Personen unterstehen, welche sog. Hauptzweckbenutzer der Anstalt sind[2]. Von ihnen wird eine – meist aktive – Beteiligung an der Verwirklichung des Anstaltszweckes gefordert, so dass die sie treffenden Massnahmen gravierender sein können als jene, die sich gegen andere Benutzer richten. Die Betroffenen können sogar diszipliniert werden[3].

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal könnte dasjenige der Rechtfertigungsgrundlage für Handlungen, welche nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen bzw. delegiert worden sind, sein. Die Anstaltsgewalt i. w. S. umfasst diesfalls alle Massnahmen der Anstalt zur Erhaltung von Ruhe und Ordnung, so auch gegenüber Personen, die nicht Hauptzweckbenutzer sind und daher nur in einer Beziehung zu den öffentlichen Sachen der Anstalt treten. Ihnen gegenüber können die Organe grundsätzlich nur mit den Mitteln auftreten, die ihre Grundlage im Hausrecht haben[4]. Die Anstaltsgewalt i. e. S. erstreckt sich auf alle möglichen Massnahmen gegen Hauptzweckbenutzer, die zur Sicherung des Zweckes der Anstalt geeignet, erforderlich und verhältnismässig sind, denn diese Benutzer sind einerseits Dienstleistungsempfänger, anderseits Benutzer der öffentlichen Sachen der Anstalt. Ihnen gegenüber gehen deshalb die Massnahmen der Anstaltsgewalt i. w. S. in den vom besonderen Gewaltverhältnis geforderten Massnahmen auf.

---

1 Nicht so Wolff/Bachof, II, S. 383, denn ihrer Meinung nach gehört dies z. T. zum Hausrecht, wobei für Anordnungen an Dritte die Ermächtigungsgrundlage fehle.
2 Das sind die Benutzer, für welche die Leistungen der Anstalt primär bestimmt sind.
3 Wolff/Bachof, II, S. 382 f.
4 Vgl. Salzwedel, in Erichsen/Martens, Verwaltungsrecht, S. 393 f.

II. Abgrenzung der Anstaltsgewalt

Im folgenden soll versucht werden, zwischen sich teilweise überschneidenden Begriffen eine gewisse Klarheit zu schaffen.

1. Anstaltsgewalt und hoheitliche Gewalt

Die Verwaltungstätigkeit ist dann hoheitlich, wenn zur Verwirklichung des Gemeinwohls einseitige Rechte und Pflichten begründet werden oder der einzelne aufgrund eines Abhängigkeitsverhältnisses Handlungen der Verwaltung zu dulden hat[1]. Dabei wird die Verwaltung grundsätzlich durch Verwaltungsakte bzw. Verwaltungsverfügungen tätig, welche individuelle, an den einzelnen gerichtete Hoheitsakte sind, durch die eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird[2].

Die Tätigkeit der Exekutivgewalt als öffentliche Gewalt und Teil der allgemeinen Staatsgewalt ist Organtätigkeit, die legitim ist, "weil und soweit sie der Aufrichtung und Erhaltung eines materiellen Rechtszustandes dient" und legal, "weil es der Sinn der Wahrnehmung gemeinsamer Angelegenheiten einer Personenvielheit ist, sie auch gegen die Widerstände einzelner Personen durchzusetzen"[3]. Diese rechtliche Ueberlegenheit, die sich nur in der Anwendung des öffentlichen Rechts zeigt und gerade dessen Hauptmerkmal ist, bezeichnet man als Hoheit, welcher der legale Zwang zustehen muss, ansonsten man von "leges imperfectae"[4] sprechen müsste. Für die Anstaltsgewalt heisst dies, dass sie nur eine abgeleitete Gewalt sein kann, da es entsprechend dem Wesen

---

1 So Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 25.
2 Vgl. BGE 101 Ia 74. Daneben kann die Verwaltung auch Verordnungen erlassen, soweit ihr die nötigen Kompetenzen delegiert werden.
3 Vgl. dazu Bäumlin R., Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke, in: ZBJV 101 (1965), z.B. S. 98.
4 Germann O.A., Grundlagen der Rechtswissenschaft (2.A. Bern 1968), S. 28.

des modernen Staates nur eine einzige hoheitliche Gewalt geben kann[1]. Sie kann keine elementare, unverfasste oder persönliche Gewalt sein[2]. Sie kann sich aber grundsätzlich auf den Erlass generell-abstrakter und individuell-konkreter Akte erstrecken, welche, soweit die Anstaltsgewalt hoheitlich[3] verstanden wird, öffentlichrechtlicher Natur zu sein haben.

2. Anstaltsgewalt und Anstaltspolizei

Beim Polizeirecht[4] im allgemeinen handelt es sich nicht um ein abtrennbares Gebiet staatlicher Verwaltungstätigkeit, wie z. B. das Armenrecht oder das Schulrecht. Es handelt sich vielmehr um eine Form der Ausübung des Verwaltungsrechts. Das Polizeirecht ist ein Teil des Eingriffsrechts. Es geht dabei im wesentlichen um Eingriffe in Freiheit und Eigentum, wobei die Freiheitsrechte ohnehin nur unter dem allgemeinen Polizeivorbehalt gelten. Letztlich dient das Polizeirecht der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung[5], welche gewährleistet sein müssen, damit der Einzelne seine Rechte in Anspruch nehmen kann. Dies entspricht dem Prinzip, dass die jeweilige Freiheit einer Person ganz allgemein ihre Schranke an der Freiheit anderer findet[6]. Trotzdem müssen alle besonders schwerwiegenden Einschränkungen der Grundrechte in einer klaren, unzweideutigen gesetzlichen Grundlage vorgesehen sein[7]. Nicht besonders schwerwiegende Einschränkungen können auf ein Gesetz oder eine Verordnung gestützt werden, und die polizeiliche

---

1 Vgl. Grisel, S. 50.
2 Krüger, S. 112 u. 116. So auch für die Schulgewalt Heckel/Seipp, S. 365. Für das Hochschulrecht, Thieme, S. 39.
3 Schon Giacometti, Verwaltungsrecht, S. 60, liess einen Bereich nichthoheitlicher Verwaltung gelten.
4 Vgl. dazu Jost A., Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht (Diss. Bern 1975), S. 19, der von einem Konturverlust des Polizeibegriffs spricht.
5 Vgl. BGE 91 I 460.
6 VE, S. 34.
7 BGE 95 I 16 u. 98 Ia 100.

Generalklausel bleibt für Fälle ernster, unmittelbarer und offensichtlicher Gefahr vorbehalten[1].

So kann auch die Anstaltspolizei als der Inbegriff der Kompetenzen der Organe öffentlicher Anstalten zur unmittelbaren Verteidigung der Anstalt angesehen werden, insbesondere als die Befugnis ohne weiteres zwangsweise alles zu beseitigen, was dem Betrieb der Anstalt im Wege steht und sie an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindert[2]. Die Anstaltspolizei hat eine Aehnlichkeit mit der Sitzungspolizei, die beispielsweise ein Gerichts- oder Parlamentspräsident innehaben muss, um Ordnung schaffen zu können[3]. Damit wird von der Meinung im Schrifttum Abstand genommen, welche unter der Anstaltspolizei Befugnisse gegen aussenstehende Störer zusammengefasst verstanden haben wollte[4], da die Anstaltsgewalt keine Grundlage darstelle, um gegen solche Störer vorzugehen. Die Anstaltspolizei ist somit als Teilbereich der Anstaltsgewalt zu verstehen, und zwar als derjenige, welcher der Ruhe und Ordnung wegen in die Rechte der Benutzer der Anstalt eingreift. Sie hat den gleichen Voraussetzungen zu unterliegen wie die übrige polizeiliche Tätigkeit.

3. Anstaltsgewalt und Hausrecht

Das Hausrecht hat den Zweck, eine Betätigung in einem bestimmten räumlichen Bereich zu schützen oder zu ermöglichen. Es gibt die Be-

---

1 VE, S. 53. Im Kanton Zürich steht für die Tätigkeit der Gemeindepolizeibehörden § 74 GG zur Verfügung. Für die kantonale Polizei § 24 des Gesetzes betr. die Organisation und Geschäftsführung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899. Fleiner, Delegation, S. 82, spricht von "clear and present danger".

2 Fleiner F., Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (8. A. Zürich 1939), S. 330.

3 Aehnlich in BGE 102 Ia 321 ff. (Pra 1976, Nr. 269, S. 676).

4 So Mayer, S. 284 und Peters, S. 115.

fugnis, über Zutritt zu diesem Bereich oder Verweilen darin zu entscheiden[1].

Das Hausrecht steht nicht nur dem Träger bzw. den Organen einer Anstalt zu, sondern dient auch der Herstellung der Ordnung in einem Behördengebäude, z. B. einem Stadthaus[2]. Der Staat kann nämlich die Benutzung seines Verwaltungsvermögens regeln, auch wenn dieses nicht einer öffentlichen Anstalt gewidmet ist, und er kann Störungen von aussen abwehren[3]. Soweit aber das Verwaltungsvermögen den Zwecken einer öffentlichen Anstalt gewidmet ist, fällt die Regelung der Benutzung des Verwaltungsvermögens meist mit der Regelung der Benutzung der Anstalt zusammen[4]. Insbesondere gegenüber den ordentlichen Benutzern geht die Hausgewalt in der Anstaltsgewalt auf, denn innerhalb dieser Benutzungsverhältnisse umfassen die Befugnisse der Träger der Anstaltsgewalt alle möglichen und erlaubten Entwicklungen[5]. Gegenüber einem weiteren Benutzerkreis kann die Anstaltsgewalt oft nur mit den Mitteln des Hausrechts auftreten.

Der Unterschied zur Anstaltspolizei ist darin zu sehen, dass sich letztere nur gegen Störer des Betriebes richtet, das Hausrecht aber auch gegen Nichtstörer. So kann z. B. bestimmt werden, wer Zutritt zu einem Gebäude haben soll. Anknüpfungspunkte bilden also die Eigenschaft des Verwaltungsvermögens als öffentliche Sache und der jeweilige Widmungszweck[6].

---

1 So Knemeyer, S. 597, oder Schmitt U., Das öffentlich-rechtliche Hausrecht (Diss. Münster 1965), S. 61.
2 Vgl. Haak D., Das Hausrecht an Behördengebäuden, in: DVBl 1968 (83), S. 136.
3 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 361 ff.
4 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 364.
5 Nafpliotis, S. 24.
6 Knoke, S. 393.

4. Anstaltsgewalt und Anstaltsdisziplin

Die Disziplinargerichtsbarkeit an Universitäten lässt sich zurückverfolgen u.a. bis zum Jahre 1158, wo die akademische Gerichtsbarkeit im Reichsgesetz des Kaisers Friedrich I. zu finden ist[1]. Damals galt es, den als Staat im Staate eingerichteten Lehr- und Lebensordnungen "Jurisdiktion" zu verleihen. Das bedeutete damals nicht nur Gerichtsbarkeit, sondern vielmehr die volle Autonomie, d.h. das Recht, ohne fremde Einmischung selbst die Gesetze für die Lebensordnung der Mitglieder aufzustellen[2]. Mit der Abnahme des korporativen und geistlichen Charakters der Universitäten, der einen totalen Lebensführungsanspruch u.a. an die Studenten stellte, musste es soweit kommen, dass das Disziplinarrecht schrittweise eingeschränkt werden musste. Heute präsentiert es sich grundsätzlich nurmehr als Ordnungsrecht der Hochschulen, das die Funktionstüchtigkeit dieser Anstalten sichern soll und allen, die als Lehrende oder Lernende in der Forschung oder in der Verwaltung der Hochschule tätig sind, die ungestörte Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewährleisten hat[3]. Auf Schulstufen, wo die Erziehung stärker im Vordergrund steht, können auch weitere "Tatbestände" unter Strafe gestellt werden, so beispielsweise die Verletzung des Gehorsams, der Ehrerbietung gegen den Lehrer, des anständigen Benehmens usf.[4]. Es wird ersichtlich, dass das Disziplinarrecht in den Tatbeständen nur das konkretisiert bzw. umschreibt, was sowieso bereits zum Ziel der jeweiligen Anstalt gehört. Die Rechtsfolgen, d.h. die Disziplinarmassnahmen, sind nur Zwangsmittel, um den Zweck zu erreichen. Nach übereinstimmender Meinung richtet das Disziplinarrecht sich gegen Personen, die

---

1 Brünner Chr., Die disziplinäre Verantwortung der Studenten an Oesterreichs Hochschulen (Wien 1970), S. 9.
2 Brünner, a.a.O., S. 9.
3 Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976, § 7. Aehnlich für das Beamtendisziplinarrecht Hangartner Y., Reform des Beamtendisziplinarrechts, ZBl 1970, S. 246.
4 Vgl. Verordnung über die Schulführung der Stadt Zürich vom 6. Juli 1976, § 85.

in einem Sonderstatus oder Aufsichtsverhältnis zum Gemeinwesen stehen, so beispielsweise als Anstaltsbenützer[1].

Gemäss unserer einleitenden Definition der Anstaltsgewalt kann es sich bei der Disziplinargewalt ebenfalls nur um einen Teilbereich der Anstaltsgewalt handeln, wobei für einen speziellen Personenkreis, die Benutzer, bestimmte Massnahmen zur Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Ordnung getroffen werden können. Als Fremkörper wirkt sich die Tatsache aus, dass auch "verpönte" Verhaltensweisen ausserhalb der Anstalt geahndet werden können[2]. Dies wird dadurch verständlich, dass die Erfüllung des Anstaltszweckes z. T. auch durch das Verhalten ausserhalb des Anstaltsbereiches vereitelt werden kann.

5. Anstaltsgewalt und Ordnungsgewalt

Der Begriff der Ordnungsgewalt wurde vor allem von Knoke[3] weiterentwickelt, indem er einem Begriff zum Durchbruch verhelfen wollte, der weiter geht als derjenige des Hausrechts. Die Ordnungsgewalt soll den gesamten Bereich des auf Zweckermöglichung gerichteten Massnahmen umfassen, vom Rauchverbot über das Gebot, die Garderobe abzugeben, bis zum Hausverbot[4]. Damit meint er aber das, was sich bereits unter den obenstehenden Begriffen der Anstaltspolizei und des Hausrechts subsumieren lässt, welche Teile der Anstaltsgewalt sind. Der Begriff der Ordnungsgewalt wird damit überflüssig, da er nichts Neues bringt.

---

1 Imboden/Rhinow, I, S. 317 oder Baumann J., Reform des studentischen Disziplinarrechts, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 375 (Tübingen 1968), S. 5.
2 Z.B. V über die Schulführung der Stadt Zürich vom 6. Juli 1976, § 85.
3 Knoke, S. 388 ff., der aber darauf verweist, dass schon andere diesen Begriff verwendeten.
4 Knoke, S. 404.

6. Anstaltsgewalt und Zivilrecht

In Bereichen, wo öffentlichrechtliche Sachherrschaft und privatrechtliche Befugnisse zum Tragen kommen könnten, überlagert die öffentlichrechtliche Sachherrschaft die privatrechtlichen Befugnisse und lässt sie ruhen[1].

Hingegen ist das private Eigentum an öffentlichen Sachen kein absolut suspendiertes Recht, sondern es füllt auf Grund der ihm eigenen Elastizität jederzeit den Raum aus, den die öffentlichrechtliche Sachherrschaft frei lässt[2]. Das Zivilrecht muss z. B. auch dort zur Anwendung gelangen, wo zur Verfügung einer Anstalt von privaten Dritten Gebäude gemietet werden und der Mietvertrag sich als fehlerhaft herausstellt oder wirksam gekündigt wird[3].

---

1 So Hardinghaus H., Oeffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung (Berlin 1966), S. 21.

2 Hardinghaus, a.a.O., S. 22.

3 Salzwedel, in: Erichsen/Martens, Verwaltungsrecht, S. 390 f. Dies hat seinen Grund darin, dass die Verwaltung in einem solchen Fall nicht hoheitlich auftreten kann, sondern nur mit den Mitteln, die einem Subjekt des Privatrechts zur Verfügung stehen.

Drittes Kapitel

ANSTALTSGEWALT UND ANSTALTSBENUTZUNGS-VERHAELTNIS

§ 5 ANSTALTSNUTZUNG UND NUTZUNG OEFFENTLICHER SACHEN

I. Allgemeines

Bevor auf die Ausgestaltung des Anstaltsbenutzungsverhältnisses als solches näher eingetreten wird, gilt es, einige Ueberlegungen zu den öffentlichen Sachen anzustellen. Wie bereits erwähnt, fällt es auf, dass Anstalten in der Regel öffentliche Sachen haben. Oeffentliches Anstalts- und öffentliches Sachenrecht befinden sich hier in einer Gemengelage, d.h. die öffentlichrechtliche Zweckbestimmung des Unternehmens überlagert in gewisser Weise die öffentlichrechtliche Zweckbestimmung der dazugehörigen unbeweglichen oder beweglichen Sachen[1]. Dabei dürfte die Wahl zwischen öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Benutzungsordnung im Verhältnis zwischen öffentlicher Einrichtung und Benutzer keinen Einfluss darauf haben, ob die einzelnen dem Unternehmen gehörigen Sachen den Status einer öffentlichen Sache besitzen oder nicht[2].

Oeffentliche Sachen sind körperliche Gegenstände, die ein Träger öffentlicher Verwaltung dem Publikum zum Gebrauch zur Verfügung stellt oder selbst unmittelbar zur Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben braucht[3]. Somit ist also der jeweilige Sachherr befugt, die Nutzung zu regeln. Die-

---

1 Salzwedel, in: Erichsen/Martens, S. 389 u. Papier, S. 28.
2 Papier, S. 28.
3 Hardinghaus H., Oeffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 39, Berlin 1966), S. 15. Papier, S. 16 weitet den Begriff auch auf unkörperliche Sachen, z.B. auf den Luftraum, aus.

se Kompetenz besteht unabhängig davon, ob das Gemeinwesen Eigentum an der Sache hat, da diese Kompetenz sich aus der staatlichen Hoheit ableitet. Damit aber eine Sache, die ein Gemeinwesen zu privatem Eigentum erwirbt oder bereits hat, die aber zum Finanzvermögen gehört, zu einem Bestandteil des Verwaltungsvermögens wird, bedarf es eines besonderen Verwaltungsaktes der zuständigen Behörde, der als Widmung bezeichnet wird[1]. Diese kann ausdrücklich oder konkludent erfolgen, wobei die Erkennbarkeit des Behördenwillens, dass die Sache öffentlichen Zwecken dienen soll, genügt[2]. Der Sachherr hat nun die Möglichkeit, unter folgenden Widmungen und somit Arten öffentlicher Sachen zu wählen:

- Oeffentliche Sachen im weitesten Sinne, d.h., Gegenstände im sog. Finanzvermögen, nämlich Sachen, die den Zwecken öffentlicher Verwaltung mittelbar, so durch ihren Gebrauch bzw. durch ihren Vermögenswert oder durch ihre Erträgnisse dienen[3]. Diese Sachen unterstehen ganz dem Privatrecht[4].
- Oeffentliche Sachen im weiteren Sinne, d.h., Sachen des Verwaltungsvermögens. Sie dienen entweder durch ihren Gebrauch unmittelbar dem Gemeinwohl oder den eigenen Bedürfnissen der Verwaltung zur Verwirklichung ihrer öffentlichen Aufgaben. Im Rahmen dieses Zweckes unterstehen sie den besonderen Regelungen des öffentlichen Rechts[5].

Innerhalb des Verwaltungsvermögens können zwei Arten unterschieden werden:

- Oeffentliche Sachen im engeren Sinne oder im Verwaltungsgebrauch[6]. Das sind Sachen, die zwar unmittelbar hoheitlichen Zwecken und da-

---

1 BGE 95 I 102; Papier, S. 17.
2 Wolff/Bachof, I, S. 490.
3 Wolff/Bachof, I, S. 484. Papier, S. 17 will sie von den öffentlichen Sachen ausgeklammert wissen, da sich ihr Rechtsverkehr ausschliesslich nach bürgerlichem Recht vollziehe.
4 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 335.
5 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 335.
6 Papier, S. 31 u. 49, bezeichnet sie als Sachen zur internen Nutzung.

mit auch dem Bürger dienen, aber eben nicht in der Weise, dass sie ihm zugänglich gemacht werden, so z. B. Verwaltungsgebäude.
- Oeffentliche Sachen im engsten Sinne oder im Zivilgebrauch[1]. Es handelt sich dabei um öffentliche Sachen, die von Zivilpersonen, die ausserhalb der Verwaltungsorganisation stehen, benutzt werden können.

Innerhalb dieser Gruppe können zwei Ausformungen unterschieden werden, und zwar:

- Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch bzw. in anstaltlicher Nutzung. Das sind jene Sachen, die in unmittelbarer anstaltlicher Benutzung einer primär beschränkten Zahl und Art von Individuen ausserhalb der Verwaltung stehen.
- Oeffentliche Sachen im Gemeingebrauch. Dies sind diejenigen Sachen, die einer unbeschränkten Zahl und Art von Individuen zur Nutzung offenstehen, so z. B. Strassen.

Im Vordergrund des Interesses steht im folgenden die Unterscheidung des Anstaltsgebrauchs vom Gemeingebrauch sowie diejenige des Anstaltsgebrauchs vom Verwaltungsgebrauch.

II. Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und im Gemeingebrauch

Wie bereits erwähnt, sind sowohl die Sachen in Anstaltsnutzung wie im Gemeingebrauch öffentliche Sachen, die von Zivilpersonen benutzt werden können. Frage ist nur, welches das Kriterium zur Unterscheidung der beiden Bereiche ist. Dass ein Unterschied bestehen muss, ist einleuchtend, da nutzbare Anstalten nur je eine bestimmte Kapazität haben und je nach Art der Institution eine bestimmte, enge Zielsetzung haben.

---

1 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 336. Von Papier S. 31 u. 49 als solche externer Nutzung bezeichnet.

Dies im Gegensatz zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch, die grundsätzlich allen offenstehen.

Das Bundesgericht hält eindeutig fest, dass die Benutzung einer Anstalt nicht eine Art des Gemeingebrauchs öffentlicher Sachen ist, sondern regelmässig eine Zulassung voraussetze[1]. Diese Zulassung kann sehr formlos erfolgen und muss an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft sein (z.B. Anmeldung und Registrierung als Bibliotheksbenutzer, Zahlung einer Eintrittsgebühr bei Museen oder Schwimmbädern)[2]. Damit ist aber nur das Kriterium für eine generelle Unterscheidung der ausdrücklich erwähnten, sog. ordentlichen Nutzung[3] gefunden worden, denn bei beiden Bereichen – Anstaltsrecht und Sachenrecht – können besondere Zulassungen erforderlich sein, wenn die Benutzung über den Rahmen der Widmung hinausgeht[4]. Als Beispiel: die Sondernutzung bei öffentlichen Strassen oder der Besuch einer einzelnen öffentlichen Veranstaltung einer Anstalt.

Vorerst zur ordentlichen Nutzung, d.h. der Hauptzwecknutzung. Die für die Anstaltsnutzung geforderte Zulassung ist ein Verwaltungsakt und begründet das in der Regel höchstpersönliche öffentlichrechtliche Benutzungsverhältnis[5]. Damit ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob das eigentliche Benutzungsverhältnis öffentlichrechtlich oder privatrechtlich geregelt ist. Im Sinne der Zweistufentheorie[6] kann der Entscheid über die Zulas-

---

1 BGE 100 Ia 287 ff. (Pra 1974, Nr. 267, S. 763). Dies in Uebereinstimmung mit der Lehre, vgl. Wolff/Bachof, II, S. 385 ff.
2 BGE 100 Ia 287 ff. (Pra 1974, Nr. 267, S. 763).
3 So Papier, S. 44.
4 So Salzwedel, a.a.O., S. 341, der das Zulassungserfordernis nicht für die Unterscheidung gelten lassen will.
5 So Wolff/Bachof, II, S. 385, und ähnlich Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 339, die die Möglichkeit offen lassen, dass die Zulassung auch durch Vertrag begründet werden könne, wobei die Anstalt sich an die Grundsätze des Kontrahierungszwanges zu halten habe. Vgl. Fleiner, a.a.O., S. 341.
6 Forsthoff E., S. 197 oder Ossenbühl Fr., Rechtliche Probleme der Zulassung zu öffentlichen Stadthallen, in: DVBl 1973, S. 291 ff. und Papier, S. 42 f.

sung dem öffentlichen Recht und die Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses dem Privatrecht unterstellt sein[1].

Zum Bereich anstaltlicher Sonderbenutzung sowie zum gesteigerten Gemeingebrauch und zur Sondernutzung ist hier folgendes zu bemerken: Wie schon angedeutet, sind auch für diese Bereiche der Benutzung von Gemeingebrauchssachen Zulassungen erforderlich. Sonderbenutzung einer Anstalt ist jede Inanspruchnahme anstaltlicher Einrichtungen, welche über die für alle geltenden widmungsgemässen Gemeinbenutzungen hinausgeht[2]. Dabei fällt auf, dass die Praxis hinsichtlich der Sonderbenutzung öffentlicher Anstalten gegenüber derjenigen bezüglich des gesteigerten Gemeingebrauchs und der Sondernutzung von Gemeingebrauchssachen restriktiver gehandhabt wird. So entschied das Bundesgericht, dass die zuständige Instanz zwar frei sei, Räume einer Anstalt in einem den Widmungszweck übersteigenden Umfang offen zu halten oder nicht. Würden sie aber zur Verfügung gestellt, so könnten die zuständigen Organe nicht nach Belieben vorgehen, insbesondere dürfe eine vorgesehene Bewilligungspflicht nicht nach willkürlichen oder rechtsungleichen Gesichtspunkten ausgestaltet sein[3]. So werde mit Recht eine Bewilligung nicht erteilt, wenn eine Störung des Anstaltszweckes oder des allgemeinen Betriebes zu befürchten sei, es dürften auch agitatorisch-provokative Veranstaltungen untersagt werden[4]. Ebenso dürfe das Sammeln von Geld untersagt werden, denn die ordentlichen Benutzer hätten keinen Anspruch auf jede Art der Benutzung der Räume der jeweiligen Anstalt, sondern nur im Rahmen der Zweckbestimmung.

Dasselbe wird zum Verkauf von Drucksachen aller Art erklärt[5]. Hingegen wird z. B. zu Demonstrationen auf öffentlichem Grunde, z. B. auf einem öffentlichen Platz, erklärt, der Entscheid, ob und allenfalls unter

---

1 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 342.
2 Salzwedel, a. a. O., S. 347.
3 BGE 98 Ia 366 f.
4 BGE 98 Ia 368 f.
5 BGE 98 Ia 369 ff.

welchen Auflagen einem Gesuch um Bewilligung einer Demonstration zu entsprechen sei, stehe nicht im freien Belieben der Behörde. Sie habe die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an eine breite Oeffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen, so dass nicht jede Demonstration unter Hinweis auf die Bedürfnisse des Verkehrs etc. zum vornherein abgelehnt werden dürfe[1]. Ausserdem könne die Handels- und Gewerbefreiheit angerufen werden, wenn man auf öffentlichem Grund eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wolle, wenn dies die Zweckbestimmung des öffentlichen Grundes erlaube[2].

III. Oeffentliche Sachen im Anstaltsgebrauch und öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch

Oeffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch sind Verwaltungsgebäude und bewegliche sachliche Verwaltungsmittel aller Art, die der internen Verwaltungsnutzung dienen[3]. Selbstredend verfügen auch die Verwaltungsträger, die öffentliche Sachen im Gemeingebrauch oder Anstaltsgebrauch verwalten, über öffentliche Sachen, die nur von der Bürokratie benutzt werden, denn nur ein Teil der Gegenstände, die beispielsweise in den Betrieb einer nutzbaren öffentlichen Einrichtung eingegliedert sind, kommt mit dem Benutzer unmittelbar in Berührung[4]. Fraglich ist hier, welches die Rechtsbeziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Besuchern hinsichtlich der Sachen im Verwaltungsgebrauch sind,

---

1 BGE 100 Ia 392 ff. (Pra 1975, Nr. 57, S. 155). Vgl. auch die Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken der Stadt Zürich vom 16. Juni 1972 und die Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu politischen Zwecken vom 5. Juli 1972.

2 BGE 101 Ia 479 ff.

3 Papier, S. 46.

4 Salzwedel, a.a.O., S. 392 f.

eine Frage, die etwa dann auftaucht, wenn Personen aus öffentlichen Verwaltungsgebäuden hinausgewiesen oder zwangsweise entfernt werden. Dies hat nach Salzwedel mit dem Status der öffentlichen Sache an sich nichts zu tun, es gehe vielmehr um das Hausrecht, das dem Verwaltungsträger auch zustehen müsse, wenn Gebäude etc. nicht förmlich einem öffentlichen Zweck gewidmet seien; es könne sich um einen öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Vorgang handeln[1]. Dabei soll sich die Verwaltung in einem gewissen Masse bürgerfreundlich verhalten, d.h. ein Bettler der sich aufwärmt, ist nur dann wegzuweisen, wenn er das Funktionieren des Betriebes stört[2]. Damit hat ein möglicher Anspruch des Bürgers auf schriftlichen oder den hier interessierenden mündlichen direkten Kontakt mit dem zuständigen Beamten nichts zu tun. Dieser Anspruch kann aber nicht auf Zulassung im eigentlichen Sinne oder gar auf unmittelbare Benutzung von sachlichen Verwaltungsmitteln gerichtet sein[3]. Damit zeigt sich, dass diese Benutzung etwas ganz anderes ist als die Nutzung öffentlicher Anstaltssachen[4]. Schon vom Zweck her sind die Anstaltssachen weitgehend für die Nutzung durch den Bürger gewidmet und nicht, wie die Sache im Verwaltungsgebrauch, nur ausnahmsweise. Zwar zeigt sich auch hier eine immer stärkere Verwischung der Grenzen, da auch Verwaltungsgebäude z.B. für kulturelle Veranstaltungen geöffnet werden, so das Stadthaus der Stadtgemeinde Zürich. Dieses Verhalten entspricht dem Postulat von Hardinghaus[5] u.a. nach einem Funktionswandel der öffentlichen Sachen, die überhaupt

---

1 Salzwedel, a.a.O., S. 393.
2 So Knemeyer, Oeffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt, in: DöV 1970, S. 601.
3 Salzwedel, a.a.O., S. 389, Anm. 2.
4 Haak D., Das Hausrecht an Behördengebäuden, in: DVBl 1968, S. 136, der meint, diese Zulassung sei nur sekundäre Folge einer Rechtsbeziehung des Bürgers zu Aemtern der öffentlichen Verwaltung, die in den Gebäuden wirken können. Papier, S. 46 f., spricht von einem Annex zur Befugnis Dritter auf Wahrnehmung ihrer Verwaltungsangelegenheiten.
6 Hardinghaus, a.a.O., S. 35 ff. und Köttgen A., Gemeindliche Daseinsvorsorge und gewerbliche Unternehmerinitiative (Göttingen 1961) S. 28.

dazu da sein sollten, im unmittelbaren Interesse der Allgemeinheit genutzt werden zu können und zwar im Sinne eines Mehrzweckinstitutes.

IV. Verhältnis des Anstalts- zum Sachenrecht

Nutzbare Anstalten können ihren Auftrag gegenüber dem Bürger nur dadurch erfüllen, dass sie eine Fülle von unbeweglichen und beweglichen Sachen für die jeweilige Benutzung bereithalten und darbieten. Diese Einrichtungen zeigen eine eigenartige Gemengelage von öffentlichem Anstalts- und öffentlichem Sachenrecht, wobei die öffentlichrechtliche Zweckbestimmung des Unternehmens die öffentlichrechtliche Zweckbestimmung der dazugehörigen unbeweglichen und beweglichen Sachen in einer gewissen Weise überlagert[1]. Hier kann schon festgehalten werden, dass bei den ordentlichen Benutzungen als sog. Hauptzweckbenutzungen die Beziehung zu den öffentlichen Sachen, also die Sachleistung der Anstaltsträger, in der Dienstleistung aufgeht, da diese nicht ohne die andere, wenigstens in der Regel, möglich ist. Anders dürfte es bei den sog. Sonderbenutzungen durch weitere Benutzergruppen sein, welche die Anstalt nur zu einem bestimmten Zweck aufsuchen und sich grundsätzlich mit Sachleistungen begnügen[2].

---

1 Salzwedel, a.a.O., S. 388 f.
2 Vgl. § 8.

§ 6 ANSTALTSBENUTZUNGSVERHAELTNIS ALS OEFFENTLICH-RECHTLICHES ODER PRIVATRECHTLICHES RECHTSVERHAELTNIS

I. Allgemeines

Wie oben erwähnt, kann das Rechtsverhältnis auch nach der Zulassung öffentlichrechtlich oder privatrechtlich geregelt sein. Dabei ist zu beachten, dass heute die Meinung dominiert, die öffentliche Verwaltung habe generell dem öffentlichen Recht zu unterstehen und nur ausnahmsweise dem Privatrecht[1]. Bereits Art. 59 ZGB lässt eine generelle Wahlmöglichkeit offen, wobei sich dieser Vorbehalt nicht nur auf die internen Verhältnisse der Anstalt erstreckt, sondern auch auf das Verhältnis nach aussen, somit auf die Benutzungsverhältnisse[2]. Den Trend zeigte aber bereits Giacometti an, indem er meinte: "So wenig als möglich Verwaltung, und wenn Verwaltung, dann öffentlichrechtliche Verwaltung"[3]. Es fragt sich, ob diese Wahlmöglichkeit als Wahlfreiheit aufgefasst werden kann und wenn ja, inwieweit diese angewendet werden muss. Die Lösung – wie im folgenden zu zeigen sein wird – wird die sein, dass es Bereiche gibt, die eindeutig öffentlichrechtlich oder privatrechtlich sind, und andere, bei denen man von einer gewissen Wahlfreiheit sprechen könnte, insbesondere bei der gewährenden Verwaltung[4]. Diese Einteilung ist aber dann zu überprüfen, wenn festzustellen ist, dass die staatliche Tätigkeit, insbesondere im Leistungsbereich immer einflussreicher und allgegenwärtiger wird. Die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung erfolgt meistens mehr oder weniger unmittelbar im öffentlichen

---

1 Grisel, S. 50 ff., der dies an anderem Orte abschwächt, so S. 118, aber nicht ohne auf das Verwaltungsprivatrecht zu verweisen, S. 120 und 161 ff.
2 BGE 48 II 417.
3 Giacometti, Verwaltungsrecht, S. 111.
4 Vgl. dazu Rüfner, S. 353.

Interesse[1], so dass der Staat unzweifelhaft eine Stellung erreichen muss, die diejenigen des einzelnen Bürgers übertrifft.

Heute ist von einem Bestehen des vorerwähnten Dualismus auszugehen und es ist vorauszusetzen, dass der Staat nicht aus "böser Absicht" ins Privatrecht flüchtet, sondern aus Gründen der grösseren Beweglichkeit und Effizienz[2].

II. Oeffentliches Recht als zwingendes Sonderrecht

Die vorstehenden Erwägungen deuten an, dass von einer grenzenlosen Wahlmöglichkeit Abstand zu nehmen ist. Die Verwaltung ist nämlich dort eingeschränkt, wo ihr von Gesetzes wegen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit öffentlichen Mitteln zwingend vorgeschrieben ist, so z. B. im Schulrecht[3/4]. Pestalozza führt in diesem Zusammenhang aus, dass das öffentliche Recht zwingendes Sonderrecht für den Staat sei, das ihn als Träger hoheitlicher Gewalt berechtige und verpflichte. Sogar dort, wo beispielsweise kein öffentliches Recht bestehe oder Privatrechtssubjektivität vorliege, sei das Privatrecht eventuell für den Staat auch noch

---

1 Vgl. Leuthold M., Die Anwendung von Zivilrecht auf öffentlichrechtliche Rechtssachen (Diss. Zürich 1970), S. 39.

2 Vgl. Pestalozza Chr., Kollisionsrechtliche Aspekte der Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht. Oeffentliches Recht als zwingendes Sonderrecht für den Staat, in: DöV 1974, S. 189.

3 Salzwedel, a.a.O., S. 342.

4 Hier gilt es, vorläufig eine Einschränkung zu machen: Der Sonderbenutzung öffentlicher Sachen im Anstaltsgebrauch fehlt es teilweise an gesetzlichen Bestimmungen über Begründung und Inhalt des Nutzungsverhältnisses. Der Träger hat deshalb eine Wahlmöglichkeit zwischen einstufig- öffentlichrechtlicher Begründung durch Verwaltungsakt, zweistufiger Gestaltung durch öffentlichrechtliche Bewilligung und privatrechtlichem Vollziehungsvertrag und schliesslich einstufig-privatrechtlicher Ausformung ausschliesslich durch Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages. Es soll deshalb eine vorläufige Beschränkung auf die ordentlichen bzw. Hauptzweckbenutzer erfolgen. Vgl. zu vorstehender Unterteilung: Papier, S. 46.

ungeeignet. Wahlfreiheit bestehe erst dort, wo das Privatrecht für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geeignet sei[1]. Die Wahlfreiheit soll also nur noch nach Ueberwindung einer doppelten kollisionsrechtlichen Sperre[2] bestehen, somit auf einem relativ kleinen Gebiet[3].

Die erste Kollisionsregel, dass öffentliches Recht zwingendes Sonderrecht für den Staat sei, verlangt, dass an die Stellung der Akteure angeknüpft wird, wobei letztlich die Subordinationstheorie angewendet wird. D.h. es wird u.a. darauf abgestellt, ob der Staat durch einseitige Willensäusserung Pflichten auferlegen und diese mit den Mitteln des Verwaltungszwanges und der Strafe durchsetzen kann[4].

Somit kann für die ordentlichen Benutzungsverhältnisse, wo der Staat den Inhalt gesetzlich regelt und seine Forderungen mit Zwangsmittel durchsetzen kann[5], der Schluss gezogen werden, dass sie zwingend öffentlichrechtlich geregelt sein müssen.

Wenn sich dies nicht direkt so ableiten liesse, wäre die zweite Kollisionsregel heranzuziehen, d.h. man kann diesfalls nicht einfach das Ver-

---

1 Pestalozza, a.a.O., S. 190.
2 Pestalozza, a.a.O., S. 189.
3 So Ossenbühl Fr., Oeffentliches Recht und Privatrecht in der Leistungsverwaltung, in: DVBl 1974, S. 541, der das Privatrecht nur dort gelten lassen will, wo die öffentliche Hand erwerbswirtschaftlich oder fiskalisch tätig wird. Wo es um die Erfüllung staatlicher oder kommunaler Aufgaben geht und es zu Leistungsbeziehungen mit Dritten kommt, will er öffentliches Recht angewendet haben.
4 Vgl. BGE 85 I 21, wobei dies auch für die leistende Verwaltung gelten kann, wo diese z.B. die Leistung aufgrund ihrer hoheitlichen Stellung entziehen kann. Diese Theorie kann u.a. mit der Interessentheorie kombiniert sein (vgl. BGE 96 I 101). Das Bundesgericht hat sich auch grundsätzlich dahingehend geäussert, dass nicht aufgrund eines einzigen Kriteriums entschieden werden könne, welchem Recht das Verhältnis zwischen einem öffentlichen Betrieb und dessen Benutzer unterstehe (vgl. BGE 47 I 249 ff.).
5 Vgl. z.B. DO und SO, §§ 29 ff. (über die disziplinarischen Massnahmen) und VSV §§ 80 ff. (über Disziplin) sowie Beschluss des Regierungsrates über die Festsetzung der Schulgelder und Gebühren an den kantonalen Mittelschulen, den kantonalen Lehrerbildungsanstalten sowie am Technikum Winterthur vom 19. Dezember 1973.

hältnis dem privaten Recht unterwerfen, sondern muss sich fragen, ob dieses für den betreffenden Regelungsbereich geeignet ist, wobei laut Pestalozza wieder vor allem auf die Akteure abzustellen ist[1].

III. Sog. Verwaltungsprivatrecht

Um für die weiteren Benutzungsverhältnisse etwas vorzuarbeiten, sei auf das Verwaltungsprivatrecht hingewiesen, das eine Unterscheidung von privatem und öffentlichem Recht weniger bedeutsam macht. Wie bereits angeführt, sind das hoheitliche und das nichthoheitliche Handeln der Verwaltung nicht beliebig gegeneinander austauschbar. Der Stammbereich der nichthoheitlichen, d. h. der privatrechtlichen Tätigkeit des Gemeinwesens, liegt in drei Funktionen: in der sog. administrativen Hilfstätigkeit, in der Verwaltung des sog. Finanzvermögens und in der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft[2]. Dabei wird insbesondere in der Lehre die Frage aufgeworfen, ob für diese Tätigkeit nicht eine Grundlage im Gesetz erforderlich sein soll[3]. Im Rahmen der Anwendung von Privatrecht durch die öffentliche Verwaltung gilt zwar grundsätzlich auch das Prinzip der Privatautonomie doch unterliegt diese einer dreifachen Schranke:

a) Zuständigkeit und Verfahren bestimmt das Verwaltungsrecht.
b) Es dürfen keine Verträge geschlossen werden, die gegen das Verwaltungsrecht verstossen.
c) Der Staat hat nach öffentlichrechtlichen Grundsätzen zu verfahren[4].

Wenn auch die Ansicht sich durchzusetzen scheint, dass die Verwaltung nicht die volle Privatautonomie innehaben soll, so ist noch offen, inwie-

---

1 Pestalozza, a.a.O., S. 191/192.
2 Imboden/Rhinow, I, S. 287.
3 Imboden/Rhinow, I, S. 287.
4 Imboden/Rhinow, I, S. 287 f. und vgl. auch Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 338 sowie Grisel, S. 52, wo er auf BGE 89 I 277 verweist und S. 120.

weit diese beschnitten werden soll[1]. Es ist fraglich, ob es sinnvoll ist, wieder nach einer Grenze zu suchen. Einfacher wäre es, die Abhängigkeit des Bürgers von der Verwaltung zu erkennen und deshalb aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit öffentlichrechtliche Grundsätze auf die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ausstrahlen zu lassen.

IV. Oeffentlichrechtliche Anstaltsbenutzung

Die bisherigen Ausführungen dürften folgendes klargestellt haben: Für die Erfassung der Anstaltsbenutzungsverhältnisse soll das öffentliche Recht anwendbar sein. Der Grund ist folgender: Beispielsweise bei öffentlichen Schulen besteht ohne Zweifel das Moment der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Interesse. Ebenso weist die Tatsache, dass die Schulen in öffentlichrechtlicher Form organisiert sind, darauf hin, wenn auch darauf nicht allzuviel Gewicht gelegt werden sollte. Ferner besteht kein Raum für freie, rechtsgeschäftliche Gestaltung, das Nutzungsverhältnis wird einseitig durch Verwaltungsreglement vorgeschrieben[2]. Schliesslich ist auch die Möglichkeit der Schulen, ihre Aufgaben mit einseitigen (hoheitlichen) Zwangsmitteln erfüllen zu können, ein Indiz für das öffentliche Recht[3]. Es bleibt somit kein Raum für eine privatrechtliche Ausgestaltung der ordentlichen Schulverhältnisse, so dass diese – soweit ersichtlich – in ihrer Totalität dem öffentlichen Recht unterstellt sind[4].

---

1 Müller P.R., S. 336, folgert, dass die h.M. in der Schweiz die Grundrechtsbindung zumindest in einem Teil des privatrechtlichen Handelns annehme. Vgl. dazu Gross, S. 68 ff. u. 107 ff.

2 Vgl. Anm. 5 auf S. 53.

3 Vgl. auch obige Anm.

4 So auch Hildebrandt A., Das Schulwesen als Bestandteil der rechtsstaatlichen Hoheitsverwaltung (Diss. Marburg 1971).

Zu den Sonderbenutzungen kann allgemein nicht Stellung bezogen werden, da dort je nach dem konkreten Fall entschieden werden muss, ob ein öffentlichrechtliches oder privatrechtliches Rechtsverhältnis vorliegt. Es lässt sich aber bereits hier sagen, dass bei rein privatrechtlich genutzten Anstalten deren Benutzer keiner Zulassung bedürfen und deren Anstaltsgewalt sich auf die Regelung der Zuständigkeit der Organe und die Abwehr beschränkt, wobei es an einem besonderen Gewaltverhältnis der Benutzer fehlt[1], sodass solche Verhältnisse aus dem Thema dieser Arbeit fallen würden.

§ 7 ANSTALTSBENUTZUNG UND BESONDERES GEWALTVERHAELTNIS

I. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der deutschen Lehre

Für die über die umfassende rechtliche Abhängigkeit des Untertanen zum Staat – das allgemeine Gewaltverhältnis[2] – hinausgehende engere Beziehung zwischen Bürger und Staat prägte man den Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses[3]. Die noch heute gültige Definition stammt von Otto Mayer, der es als "die verschärfte Abhängigkeit, welche zugunsten eines bestimmten Zweckes öffentlicher Verwaltung begründet wird für alle einzelnen, die in den vorgesehenen besonderen Zusammenhang treten" bezeichnete[4]. Der für ein besonderes Gewaltverhältnis erforderliche besondere Zusammenhang war nach Otto Mayer bei allen Anstaltsbenutzungsverhältnissen gegeben. Sie waren ein typischer Fall des besonde-

---

1 Wolff/Bachof, II, S. 392.
2 Z.B. Forsthoff, S. 126 ff.
3 Laband P., Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 1 (3.A. Freiburg, Leipzig 1895), S. 382.
4 Mayer, I, S. 101.

ren Gewaltverhältnisses[1]. Dabei wurden Anordnungen der Innensphäre des Staates zugerechnet und deshalb nicht als Rechtssätze angesehen, ja die Ordnung des anstaltlichen Nutzungsverhältnisses trug "mit voller Absichtlichkeit nicht das Gepräge des Rechtsstaates"[2]. Der Vorbehalt des Gesetzes für Grundrechtseinschränkungen galt daher nur für das allgemeine Gewaltverhältnis zwischen Staat und Bürger[3]. Mit dem Eintritt in eine öffentliche Anstalt unterlag der Benutzer der Anstaltsgewalt, und sein Verhältnis zur Anstalt war ein besonderes Gewaltverhältnis. Diese Meinung herrscht mit gewissen Modifikationen noch heute vor.

Forsthoff[4] meint, dass bei den besonderen Gewaltverhältnissen das Gesetz mit dem Anspruch auf Ausschliesslichkeit keine Anwendung findet. Zwar könnten auch die besonderen Gewaltverhältnisse gesetzlich geregelt sein, und die Beispiele zeigten, dass dies vielfach der Fall sei. Der Rechtsetzung durch die Verwaltung bleibe im Rahmen der besonderen Gewaltverhältnisse ein weiter Spielraum. Ingo von Münch[5] meint dazu: "Vermag nach der Ansicht des BVerfG der Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses per se keine Grundrechtseinschränkungen mehr zu rechtfertigen, so bleibt der Begriff als Kategorie für einige bestimmte rechtliche Gemeinsamkeiten aufweisende Rechtsverhältnisse brauchbar. Die Nachrufe, welche die herrschende Lehre auf das besondere Gewaltverhältnis verfasste, treffen deshalb einen Scheintoten." Er führt an anderem Orte[6] aus, dass das Bundesverfassungsgericht den Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses damit über Bord geworfen zu haben scheine. Der Schwerpunkt liege zur Zeit im Schulrecht, wo entschieden worden sei, dass der Gesetzgeber zwar nicht alle Einzelregelungen treffen müsse, wohl aber die wesentlichen Entscheidungen (sog. Wesentlichkeitstheorie).

---

1 Mayer, II, S. 285.
2 Mayer, II, S. 284.
3 v. Münch, in: Erichsen/Martens, S. 47.
4 Forsthoff, S. 127 .
5 v. Münch, a.a.O., S. 49.
6 v. Münch, a.a.O., S. 49.

Wolff/Bachof[1] meinen: "Der Anstaltsgewalt entspricht auf Seiten der Anstaltsbenutzer ein über die allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichtverhältnisse hinausgehendes verwaltungsrechtliches Sonderverhältnis, das einen Sonderstatus begründen kann." Sodann: "Massnahmen im Sonderverhältnis unterliegen dem Vorbehalt des Gesetzes in dem Masse wie Anordnungen im Allgemeinen Gewaltverhältnis; doch beruht diese Ermächtigung zum Teil noch auf Gewohnheitsrecht und bezieht sich meist nicht unmittelbar auf die anstaltsrechtlichen Massnahmen, sondern auf die Zulässigkeit des anstaltsrechtlichen Sonderverhältnisses. Zulässig sind danach nur solche Anordnungen, die ausdrücklich gesetzlich geregelt oder durch den gesetzlichen Zweck des Sonderverhältnisses gerechtfertigt sind."

II. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der schweizerischen Lehre

In der schweizerischen Lehre zeigen sich u.a. folgende neuere Meinungen: Thomas Fleiner[2] führt aus, dass ein besonderes Rechtsverhältnis überall dort vorliege, wo der einzelne aufgrund eines Arbeits- oder Pflichtverhältnisses, aufgrund einer besonderen Stellung als Gefangener oder Schüler oder Benutzer einer Anstalt, z.B. Spital, Eisenbahn oder Post, in ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis zum Staat trete. Im Rahmen dieses Abhängigkeitsverhältnisses unterstehe der Pflichtige in der Regel der disziplinarischen Hoheit der Verwaltung. Er fährt fort[3], dass das besondere Gewaltverhältnis umstritten sei. Vor allem, da sich der Begriff in der Tat nur als Ausfluss eines monarchischen Rechtsempfindens verstehen lasse. Deshalb empfehle es sich, den vom Bundesgericht verwendeten Ausdruck der besonderen Rechtsverhältnisse zu ver-

---

1 Wolff/Bachof, II, S. 382 f. u. 391 f.
2 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 121 ff.
3 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 122.

wenden. Entscheidend sei aber weniger die Bezeichnung als vielmehr der Inhalt der besonderen Rechtsverhältnisse. Demzufolge sei zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen ein besonderes Rechtsverhältnis genügende Grundlage für Eingriffe der Verwaltung sein könne. So ist für ihn ein besonderes Merkmal des besonderen Rechtsverhältnisses die Befehls- und Disziplinargewalt der Vorgesetzten, welche an den Zweck gebunden ist. Zur Zulässigkeit der besonderen Gewaltverhältnisse meint er[1], dass der Gesetzgeber unmöglich alle Details regeln könne, wenn der einzelne in einem besonders engen Verhältnis zum Staate stehe. Der Bürger müsse sich gewisse Eingriffe gefallen lassen, die nicht durch eine konkrete, sondern höchstens durch sehr allgemeine und abstrakte Generalklauseln des Gesetzes abgedeckt seien. Damit steht er im Einklang mit der herrschenden Meinung in der Schweiz[2]. Kritisch zur Figur des besonderen Rechtsverhältnisses zeigt sich auch Gross[3], der das anstaltliche Verhältnis als Ganzes sieht, inklusive die Leistungsseite, wobei er als Sonderstatus aber auch nur den Teil verstanden haben will, wo der Leistungsempfänger zum Leistungsträger in ein Verhältnis gesteigerter Abhängigkeit tritt und demzufolge grundsätzlich alle Eingriffe in seine Grundrechtssphäre zu dulden hat, welche die öffentliche Zweckbestimmung der Leistungseinrichtung notwendig (unumgänglich) mit sich

---

1 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 123.

2 So Imboden/Rhinow, Bd. I, S. 394: "Die rechtlichen Eigentümlichkeiten des besonderen Gewaltverhältnisses zeigen sich lediglich darin, dass die gegenseitigen Rechte und Pflichten vielfach durch allgemeine Vorschriften nach der Art von Generalklauseln ("Diensttreue" usw.) festgelegt sind." Ein Sonderstatusverhältnis bestehe insbesondere zwischen einer öffentlichen Anstalt und deren Benutzer. Aehnlich Grisel, S. 166, der das besondere Gewaltverhältnis als Ausnahme zum Gesetzesvorbehalt bezeichnet, aber eher skeptisch gegenüber dieser Konstruktion ist. So meint er, dass das Bundesgericht bis heute (1970) das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage nicht auf diese Verhältnisse ausgedehnt habe. Sehr kurz dazu Schwarzenbach, S. 65: "Bestimmte Personen obliegen kraft besonderer Rechtsverhältnisse besonderen Rechten und Pflichten. Diese beruhen auf einem Rechtssatz. Solche Personen stehen dann in einzelnen Statusverhältnissen, die bis vor kurzem als "besondere Gewaltverhältnisse" bezeichnet wurden." Als Beispiele fügt er an: Benützer der öffentlichen Anstalten; Benützer der Verkehrsbetriebe einer Stadt.

3 Gross, S. 72 ff.

bringt. Trotzdem will er das anstaltliche Benützungsverhältnis immer mehr als wechselseitige Bindung, als wechselseitige Berechtigung und Verpflichtung von Anstaltsträger und Anstaltsbenutzer verstanden haben. Ausserdem gelte es von der überkommenen Fixierung auf den Verwaltungsakt wegzukommen und stattdessen beim Rechtsverhältnis als Dauerbeziehung anzusetzen[1].

Keller[2] begrüsst zwar die Rückführung des besonderen Gewaltverhältnisses in den Rechtsbereich und die Anerkennung der Grundrechtsgeltung und gar die Umbenennung des Gewaltverhältnisses in "Rechtsverhältnis", was das rechtsstaatliche Gewissen zu beruhigen vermöge. Sie könnte jedoch nicht über die diesen Verhältnissen nach wie vor innewohnende Problematik hinwegtäuschen. Zusammenfassend steht für ihn folgendes fest: "Am Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses könnte nur im Sinne eines Arbeitsinstrumentes festgehalten werden. Damit lassen sich lediglich bestimmte Rechtsfragen aufwerfen, nicht aber lösen. Es können damit insbesondere keine rechtlichen Urteile über das Gesetzmässigkeitsprinzip und die Grundrechtseinschränkungen begründet werden. Diese

---

1 Kritisch auch Jud E. M., Besonderheiten öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nach schweizerischem Recht, insbesondere bei deren Beendigung aus disziplinarischen Gründen (Diss. Freiburg 1975), S. 80, der die fortschreitende Verrechtlichung des besonderen Gewaltverhältnisses ebenfalls begrüsst und für öffentlichrechtliche Dienstverhältnisse den Begriff verwaltungsrechtlicher Sonderverhältnisse vorziehen würde, wobei der Einzelne nur insoweit dem besonderen Gewaltverhältnis seines Dienstherrn unterstehe, als es im Interesse einer gut gehenden Verwaltung vom öffentlichen Interesse her erforderlich sei. Kritisch zwar auch Hug, S. 37 f., der aber bemerkt, dass es solche besondere Gewaltverhältnisse immer geben werde. Er definiert: "Das besondere Gewaltverhältnis ist diejenige öffentlichrechtliche Beziehung zwischen Staat und Individuum die durch Ueber- und Unterordnung der beteiligten Rechtssubjekte gekennzeichnet ist; es wird von der verfassungsmässigen Ordnung ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzt und stellt ein Rechtsverhältnis besonderer Art dar, indem es ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage in Freiheit und Eigentum des Gewaltunterworfenen eingreift und ihn in der Ausübung seiner Grundrechte besonders stark beschränkt."

2 Keller, S. 49.

Fragen sind ohne Zuhilfenahme dieser Rechtsfigur unter Berücksichtigung der jeweiligen tatbeständlichen Eigenheiten gesondert zu prüfen und einer Lösung zuzuführen. Dieses Vorgehen verhindert die Nivellierung bedeutsamer Unterschiede der jeweiligen Lebensverhältnisse und trägt zudem zur Differenzierung des Rechts bei"[1/2].

III. Begriff des besonderen Gewaltverhältnisses als Anstaltsbenutzungsverhältnis in der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichts

In BGE 103 Ia 293 ff.[3] nimmt das Bundesgericht seine neuere Rechtsprechung auf und erklärt: "Les personnes détenues, qui peuvent également invoquer la garantie de la liberté personnelle, ne sauraient toutefois prétendre jouir de toutes les formes de ce droit constitutionnel. La mesure d'incarcération qui les frappe droit certes reposer sur une base légale, être dans l'intérêt public et être conforme au principe de la proportionnalité. Mais, une fois incarcérés, les intéressés sont soumis aux restrictions qui découlent de la mesure de contrainte qui leur est imposée et du rapport spécial qui les lie à l'Etat (ATF 100 Ia 460 consid. IIIa). Si toutes ces restrictions ne doivent pas nécessairement résulter de dispositions spéciales et précises de la loi, il n'en demeure pas moins qu'elles n'ont pas à aller au-delà de ce qu'exige le but de l'incarcération; elles doivent respecter le principe de la proportionnalité ... D'autre part, lorsque le législateur a prévu certaines garanties en faveur des détenus, les restrictions à la liberté

---

1 Keller, S. 51.

2 Salzmann W., Das besondere Rechtsverhältnis zwischen Anwalt und Rechtsstaat (Diss. Freiburg 1976), S. 156 ff., möchte das besondere Gewaltverhältnis als Modell bestehen lassen, versucht aber eine Konzeption zu erarbeiten, die den tatsächlichen Gegebenheiten im Einklang mit den allgemeinen rechtsdogamtischen Grundlagen Rechnung trägt.

3 Vgl. S. 295 betreffend Untersuchungshaft.

personelle de ceux-ci trouvent leurs limites dans les principes posés par la loi (ATF 101 Ia 49 consid. 4)."

Somit also eine recht differenzierte Rechtsprechung, seitdem das Bundesgericht u.a. in BGE 98 Ia 362 ff. erstmals vom "besonderen Rechtsverhältnis" statt vom "besonderen Gewaltverhältnis" sprach. Es verlangte dort auch[1], dass sich das besondere Rechtsverhältnis im Rahmen der verfassungsmässigen Rechte der Bürger und der sich daraus ergebenden Prinzipien halte. Eingriffe in die Freiheitsrechte der Anstaltsbenutzer durch die Anstaltsordnung bedürften der gesetzlichen Grundlage und dürften nur so weit gehen, als der Zweck der Anstalt es erfordere. Der Träger der Anstalt sei bei der Ausgestaltung der Beziehungen zwischen ihr und ihren Benutzern ganz allgemein an die für alle Verwaltungstätigkeit geltenden Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit gebunden. Dies, nachdem z.B. in BGE 97 I 839 ff. entschieden worden war, dass ein Untersuchungsgefangener sich zwar grundsätzlich auf die Garantie der persönlichen Freiheit berufen könne, jedoch in einem besonderen Gewaltverhältnis zum Staate stehe und deshalb bestimmte Freiheitsbeschränkungen in Kauf zu nehmen habe. Diese bedürften im Gegensatz zur Begründung der Gewaltverhältnisse als solchen keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Entscheidend für deren Zulässigkeit sei demnach, ob sie verhältnismässig seien, d.h. nicht weiter gehen, als das besondere Gewaltverhältnis erfordert[2]. In BGE 99 Ia 262 ff. setzt sich das Bundesgericht auch mit Fragen nach der gesetzlichen Grundlage der mit dem besonderen Status zusammenhängenden Freiheitsbeschränkungen auseinander. Es bestätigt vorerst die bisherige Praxis und erklärt, dass die Begründung des besonderen Pflichtverhältnisses einer klaren Grundlage in einem formellen Gesetz

---

1 Das will nicht heissen, dass das Bundesgericht nicht bereits früher solche Anforderungen stellte, vgl. z.B. BGE 86 I 316 f.

2 S. 843. Es rechtfertigen sich weitere Freiheitsbeschränkungen nach dem Zweck der Untersuchungshaft und im Interesse einer vernünftigen Gefängnisordnung, somit Freiheitsbeschränkungen aus praktischen Gründen, die mit dem Zweck der Untersuchungshaft nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

bedürfe[1]. In Aenderung der bisherigen Praxis wird festgehalten, dass auch die wichtigsten Freiheitsbeschränkungen (namentlich Art, Höhe und Dauer des Freiheitsentzuges) durch ein formelles Gesetz anzuordnen seien, wobei die gesetzliche Ordnung mit gewissen Generalklauseln arbeiten müsse. In Bezug auf das Mass der zulässigen Freiheitsbeschränkungen stellt das Bundesgericht fest, diese dürften nicht weiter gehen, als der im öffentlichen Interesse liegende Zweck es erfordere[2]. In BGE 100 Ia 454 ff. erklärt das Bundesgericht, dass die Beschränkung der persönlichen Freiheit aus dem besonderen Gewaltverhältnis, das zwischen Staat und Gefangenem durch die Einsperrung geschaffen werde, keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfe, soweit sie über das vom Gewaltverhältnis Verlangte nicht hinausgehe und durch objektive Gründe gerechtfertig sei. Somit wieder ein Rückschritt gegenüber BGE 99 Ia 262 ff., wobei dort nicht klar fixierbar war, was unter wichtigsten Freiheitsbeschränkungen gemeint war. In BGE 101 Ia 46 ff. bestätigt das Bundesgericht seine Meinung, dass nicht alle Eingriffe notwendig auf einem speziellen und präzisen gesetzlichen Erlass beruhen müssen. Das besondere Gewaltverhältnis dient nebst dem Zweck der Massnahme als genügende Grundlage für Eingriffe innerhalb der einmal begründeten Untersuchungshaft.

In BGE 101 Ia 148 ff. erklärt das Bundesgericht, dass ein Untersuchungsgefangener in einem besonderen Rechtsverhältnis (auch besonderes Gewaltverhältnis oder besonderes Grundverhältnis genannt) zum Staat stehe und deshalb bestimmte Freiheitsbeschränkungen in Kauf zu nehmen habe. Diese

---

1 S. 269.

2 Dabei stellt es fest, dass die Regelung der Einzelheiten der Vollzugsordnung vom Gesetzgeber an die Exekutive delegiert werden dürfe, lässt aber gleichzeitig offen, ob die Exekutive eine allgemein verbindliche Regelung zu treffen hat. Auch lässt es den Zweck als Grundlage und Grenze für Eingriffe in die Grundrechte gelten. Schliesslich legt sich das Bundesgericht eine gewisse Zurückhaltung auf, indem es erklärt, eine angemessene Hausordnung hänge teilweise sehr stark von den räumlichen Verhältnissen, den personellen und finanziellen Mitteln ab (S. 271).

bedürften – im Gegensatz zur Begründung des besonderen Rechtsverhältnisses als solches – keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Ihre Zulässigkeit hänge demnach entscheidend davon ab, ob sie verhältnismässig seien, d.h. nicht weiter gingen, als es das besondere Rechtsverhältnis erfordere. Es präzisiert (S. 152), dass der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung innerhalb des Gefängnisses gefährdet sein müsse, damit solche Freiheitsbeschränkungen zulässig seien. Die Bresche gegenüber dem Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage hat sich also weiter geöffnet.

In BGE 102 Ia 279 ff. führt das Bundesgericht aus, dass die Garantie der persönlichen Freiheit Beschränkungen der geschützten Fähigkeiten und Tätigkeiten nicht ausschliesse. Solche seien jedoch nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen würden. Unvereinbar mit dem Grundrecht der persönlichen Freiheit wäre demnach eine Gefängnisordnung, wenn dem Gefangenen Freiheitsbeschränkungen auferlegt würden, die dem Gebot einer menschenwürdigen, von schikanösen und sachlich nicht begründeten Eingriffen freien Vollzuges widersprächen. Ueberdies müssten die Freiheitsbeschränkungen mit den Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sein. In BGE 102 Ia 300 ff. wird auch wieder die Zulässigkeit von Beschränkungen betont, die sich beim Vollzug der Haft im Interesse einer vernünftigen Ordnung und Organisation der Anstalt jedoch unvermeidlich ergeben[1].

IV. Kritik der Rechtsfigur des besonderen Gewaltverhältnisses

Die Praxis des Bundesgerichts scheint sich auf folgende Grundsätze eingependelt zu haben:

---

1 Vgl. auch BGE 103 Ia 165 ff.

- Die Begründung eines besonderen Rechtsverhältnisses bedarf einer formellen gesetzlichen Grundlage, d.h. das Prinzip des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes ist zu beachten.

- Die wichtigsten Freiheitsbeschränkungen sind in einem formellen Gesetz vorzusehen. Die wichtigsten Freiheitsbeschränkungen sind deshalb in einem allgemeinen Erlasse zu regeln, um die Person, die sich in einem besonderen Rechtsverhältnis befindet, vor Willkür zu schützen.

- Einzelheiten des Vollzuges darf die Exekutive[1] regeln bzw. diese Anordnungen bedürfen keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Ihre Zulässigkeit hängt entscheidend davon ab, ob sie verhältnismässig sind, d.h. nicht weiter gehen, als das besondere Rechtsverhältnis es erfordert, d.h. sie müssen für die Erfüllung des Zweckes der Untersuchungshaft oder der Ordnung der Anstalt notwendig sein. Mit anderen Worten, wenn es sich dabei nur um Modalitäten der Ausgestaltung von Freiheitsbeschränkungen handelt, ist keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig[2].

- Die Angemessenheit einer Hausordnung hängt stark von den räumlichen Verhältnissen und den personellen und finanziellen Mitteln ab. Doch gilt es, die gegenüberstehenden Interessen abzuwägen.

- Die Grundrechte dürfen weder völlig unterdrückt noch ihres Gehaltes entleert werden, d.h. Freiheitsbeschränkungen dürfen weder menschenunwürdig, noch schikanös, noch sachlich unbegründet sein.

---

1 In BGE 98 Ib 301 ff. stellt das Bundesgericht fest, dass – z.B. bei der ETH als unselbständiger Anstalt – auch die Anstaltsleitung ermächtigt sei, die Rechte und Pflichten der Anstaltsbenutzer im Rahmen des Anstaltszweckes näher zu umschreiben. Die Beschränkungen bedürften nicht notwendigerweise einer besonderen formellen gesetzlichen Grundlage, sie müssten sich aus der besonderen Natur des Anstaltsbenutzungsverhältnisses ableiten lassen.

2 Vgl. BGE 98 Ia 526.

- Bei der Frage, ob freiheitsbeschränkende Anordnungen im öffentlichen Interesse liegen, ist vor allem zu beurteilen, ob die vorgesehenen Eingriffe in die Grundrechte verhältnismässig sind, wobei das Bundesgericht grundsätzlich freie Kognition hat.

- Schliesslich können auch Verwaltungsverordnungen im Interesse des Grundrechtsschutzes mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, sofern die darin enthaltenen Regeln nicht nur aus internen Anweisungen an Beamte und Angestellte bestehen, sondern darüber hinaus die Rechtsstellung des Privaten direkt oder indirekt näher umschreiben, um ihn auf diese Weise in seinen rechtlich geschützten Interessen zu berühren[1].

Somit ist das Verhältnis einer Person in einem Anstaltsbenutzungsverhältnis ein Rechtsverhältnis. Die Grundrechte können zwar eingeschränkt werden, diese Einschränkungen sind aber nicht Ausfluss eines abstrakten Rechtsinstitutes obrigkeitsstaatlicher Prägung, des besonderen Gewaltverhältnisses, sondern erscheinen als Wirkungen eines konkreten Lebensverhältnisses[2]. Die Rechtsstellung im anstaltlichen Leistungsverhältnis unterscheidet sich nicht in grundsätzlicher Weise von der in irgend einem anderen Lebensverhältnis, das durch sein besonderes öffentliches Interesse Beschränkungen der grundrechtlichen Freiheit mit sich bringt. Man kann sich fragen, ob die Rechtsfigur des "besonderen Gewaltverhältnisses" nicht eine begriffsjuristische Fehlleistung ist, denn sie erweckt den irreführenden Eindruck, eine selbständige Quelle spezifischer rechtlicher Wirkungen, ein verbindliches Ordnungsmodell bestimmter Lebensverhältnisse zu sein[3]. Nicht nur die Zulassung zur Anstalt, auch

---

1 BGE 98 Ia 508 ff.
2 Gross, S. 77.
3 Gross, S. 77.

der Inhalt der wichtigsten Freiheitsbeschränkungen sind in Gesetzen vorzusehen[1].

Immerhin ermächtigt das besondere Gewaltverhältnis soweit – aber nur soweit – zu Eingriffen, als dadurch die Verwirklichung des Anstaltszieles, d. h. des Anstaltszweckes sichergestellt wird. Dabei können je nach Anstaltszweck die Grenzen enger oder weiter sein[2].

---

1 Nach der neueren Praxis des Bundesgerichts gelten der Gesetzesvorbehalt und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation grundsätzlich auch in der Leistungsverwaltung, wenn auch die Frage, wie konkret und detailliert von Verfassungs wegen der Inhalt der Delegationsnorm im Bereich der leistenden Verwaltung sein muss, der Beurteilung im Einzelfall überlassen wird, vgl. BGE 103 Ia 380 ff. und BGE 103 Ia 397 ff.

2 Wolff/Bachof, II, S. 393, sehen im Anstaltsbenutzungsverhältnis mit geringer Bindung, d. h. ohne Sonderstatus, eher eine besondere Art des allgemeinen Gewaltverhältnisses. Vgl. auch Huber H., Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1975, in: ZBJV 1977, S. 31, der zusammenfasst, dass bei Untersuchungshaft etc. nicht für alle einzelnen Freiheitsbeschränkungen des besonderen Gewaltverhältnisses eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei.

Viertes Kapitel

ANSTALTSGEWALT UND ANSTALTSBENUTZUNG BEI OEFFENTLICHEN SCHULEN

§ 8 BENUTZUNGSARTEN

In den vorhergehenden Kapiteln wurden in allgemeiner Weise die Grundlagen für das Verständnis der nun nachstehenden Abschnitte geschaffen. Es geht insbesondere darum festzustellen, ob neben den jeweiligen ordentlichen Benutzungen, den sog. Benutzungen im Hauptzweck[1], noch – ähnlich den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch – weitere Benutzungen, sog. Sonderbenutzungen[2] möglich sind. Wenn ja, wie sind sie ausgestaltet? Dabei soll zwischen den drei Hauptgruppen der Benutzungsmöglichkeiten unterschieden werden, nämlich: bewilligte Benutzungen, d.h. Hauptzweckbenutzung, Nebenzweckbenutzung[3] und Sonderzweckbenutzung[4], dann geduldete Benutzungen[5] sowie nichtbewilligte und nichtgeduldete Benutzungen[6].

1 Vgl. z.B. BGE 100 Ia 396.
2 Papier, S. 45 f.
3 Aehnlich den in BGE 100 Ia 396 erwähnten Benutzungsformen, die durch den Hauptzweck nicht gedeckt werden, die aber den Hauptzweck der Anstalt nicht beeinträchtigen und keine Kontrolle oder spezielle Ueberwachung erfordern.
4 Entsprechend dem gesteigerten Gemeingebrauch bzw. der Sonderzwecknutzung bei öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch.
5 Also Benutzungen ohne Bewilligung, die aber auch keine Bewilligung erfordern, z.B. Landstreicher, der sich aufwärmt; Besichtigungen; Erholungssuchende in der Cafeteria der Universität etc.
6 Das sind diejenigen Benutzungen, die nur deshalb erfolgen, um Unruhe stiften zu können etc.

I. Bewilligte Benutzungen

1. Ordentliche Benutzung oder Benutzung im Hauptzweck

Als ordentliche Benutzung hat diejenige zu gelten, welche im Regelfall mit der Zulassung ermöglicht wird. Ihr Umfang ist je nach der Eigenart der Anstalt verschieden und kann deshalb hier nicht im einzelnen festgestellt werden[1].

Wie bereits erwähnt, kann die Nutzung einer öffentlichen Anstalt und somit auch ihrer Sachen nur über einen Zulassungsakt erfolgen[2], welcher formlos sein kann und an keine besonderen Voraussetzungen geknüpft sein muss. Durch die Zulassung unterscheidet sich die Anstaltsbenutzung vom Gemeingebrauch öffentlicher Sachen. Der Benutzer erhält allerdings, im Gegensatz zum Gemeingebrauch, durch die Zulassung noch nicht notwendigerweise einen Anspruch auf die effektive Benutzung aller einzelnen Einrichtungen, ausgenommen bei einem entsprechenden Benutzungszwang[3].

Es ist Sache des Anstaltsträgers, die Benutzungsordnung und die Zulassungsbedingungen zu regeln[4], welche Kompetenz er an die Anstaltsleitung[5] delegieren kann; der unmittelbar tätigwerdenden Verwaltungsinstanz steht im übrigen ein gewisses Ermessen in der Anwendung zu, d.h. sie kann über den Inhalt und Umfang der Benutzung im Rahmen der Gesetze entscheiden. Hierbei dürfen die für die öffentliche Anstalt verantwortlichen Organe deren Benutzung nur so ordnen, wie es dem im Gesetz festgehaltenen Willen des Gemeinwesens, welches die öffentliche Anstalt trägt und letztlich über deren Zweckbestimmung befindet, entspricht[6].

---

1 Forsthoff, S. 418.
2 BGE 100 Ia 287 ff. (Pra 1974, Nr. 267, S. 763).
3 Salzwedel, a.a.O., S. 346.
4 BGE 100 Ia 287 ff. (Pra 1974, Nr. 267, S. 763).
5 BGE 98 Ib 305.
6 BGE 98 Ia 369.

Ist einem Petenten die Zulassung erteilt worden, so tritt er in eine Rechtsbeziehung zur öffentlichen Anstalt, das Anstaltsbenutzungsverhältnis. Dabei ist er je nach dem Ziel der Anstalt überwiegend Leistungsempfänger (z. B. als Spitalbenutzer) oder Eingriffserleidender (z. B. als Gefangener). Oft bestehen sogar Mitwirkungsrechte und -pflichten, die sich entweder auf eine blosse Tätigkeit zugunsten seiner Person beschränken können oder im Rahmen der Anstaltsverwaltung erfolgen, womit der Anstalt körperschaftliche Elemente zukommen. Als Dienstleistungsempfänger sind seine Pflichten und Rechte aus einer Benutzungsordnung ersichtlich, als Benutzer der öffentlichen Sachen – er ist ja auch dies – aus der Hausordnung. Diese beiden Ordnungen sind oft in einem Erlass miteinander verbunden und die Normen sind gemischt, oft hat eine Norm sogar Doppelwirkung auf beide Bereiche. Die Benutzer unterstehen vollumfänglich der Anstaltsgewalt i. w. S. und i. e. S., gegen sie können die Träger der Anstaltsgewalt mit dem speziellen Instrumentarium des Anstaltsrechts vorgehen, wenn sie gegen den Zweck oder die Ordnung des Betriebes verstossen.

2. Sonderbenutzungen

Sonderbenutzung stellt eine Ueberschreitung der normalen Benutzung dar, welche einer besonderen, also nicht mit der blossen Zulassung gegebenen Erlaubnis bedarf[1]. Nach Salzwedel soll zu ihrem Wesen gehören, dass sie die für alle geltende Benutzungsordnung eigentlich durchbricht[2]. Genauer: Das Besondere an der Sondernutzung ist, dass entweder die Personen der Sonderbenutzer oder die Art der Benutzung ausserhalb der üblichen Zweckbestimmung der Anstalt liegen oder, wenn die Nutzung zwar im Rahmen des Anstaltszweckes liegt, aber die ordentliche Benutzung erheblich übersteigt und/oder den Anstaltsgebrauch anderer er-

1 Forsthoff, S. 418.
2 Salzwedel, in: Erichsen/Martens, S. 347; ähnlich Wolff/Bachof, II, S. 391.

heblich beeinträchtigt[1]. Im folgenden sollen zwei Gruppen von Sonderbenutzungen angelehnt an vorstehende Unterscheidung auseinandergehalten werden:

- Nebenzweckbenutzungen, d.h. Benutzungen durch Personen, die ausserhalb des Personenkreises liegen, denen der Anstaltszweck zu dienen bestimmt ist oder, Benutzungen, die in der Art ausserhalb der öffentlichen Anstalts-Zweckbestimmung liegen.
- Sonderzweckbenutzungen, d.h. Benutzungen, die zwar im Rahmen des Anstaltszweckes liegen können, die ordentliche Benutzung aber erheblich übersteigen und/oder den Anstaltsgebrauch anderer erheblich stören oder gefährden.

In beiden Fällen unterstehen die Benutzer nicht mehr direkt der Anstaltsgewalt i.e.S., wohl aber dem Hausrecht der öffentlichen Anstalt als Teil der Anstaltsgewalt i.w.S., wobei dem primären Widmungszweck gemäss anstaltsrechtliche Grundbedingungen zu beachten sind, insbesondere bei den Sonderzweckbenutzungen, die damit in Konflikt geraten könnten. Bei beiden Möglichkeiten soll die zur Bewilligungserteilung zuständige Instanz an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit gebunden sein[2]. Somit handelt es sich nicht um einen rechtsfreien Raum[3].

Im folgenden gilt es, dies genauer auszuführen und zu exemplifizieren.

a) Benutzung im Nebenzweck

Der Vergleich mit der Sonderzweckbenutzung zeigt, dass ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal die Möglichkeit des Störens oder Gefähr-

---

1 Papier, S. 45.
2 Vgl. BGE 98 Ia 366 ff.
3 Huber H., Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1972, in: ZBJV 1973, S. 450 f.

dens des primären Zweckes (Hauptzweck) der Anstalt ist. Bei der Nebenzweckbenutzung fehlt diese Möglichkeit bereits per definitionem. Es kann sich daher nur um Benutzungen handeln, die entweder zeitlich ausserhalb der ordentlichen Anstaltsbenutzung liegen (z. B. Abendveranstaltung) oder deren Umfang derart ist, dass sie einer ordentlichen Benutzung nahe kommen (z. B. Vortragsbesuch) oder einer Benutzung, die als Anhang zur normalen Benutzung erscheint (z. B. Hausführung). Bei Anstalten erscheint natürlich jede Nutzung als eine Beeinträchtigung der anderen, doch geht es darum, dass im Rahmen einer allgemeinen Benutzungsordnung eine gleichartige Mitbenutzung durch normale und Nebenzweck-Benutzer möglich ist[1].

Diese Benutzungsart unterscheidet sich inhaltlich von der normalen auch dadurch, dass sie die Anstalt nicht mehr als solche in Anspruch nimmt, sondern nur deren sachliche Mittel. Es liegt somit eine blosse Beziehung zu den öffentlichen Sachen der jeweiligen Anstalt vor, d. h. die Nebenzweckbenutzer sind nur Sachleistungsempfänger, ansonsten sie ja ordentliche Benutzer sein müssten. Immerhin können ordentliche Benutzer auch zu Nebenzweckbenutzern werden, wenn die Art ihrer Benutzung nicht dem Zweck der Anstalt entspricht.

Die Rechtsbeziehung zu den öffentlichen Sachen basiert im Rahmen der Nebenzweckbenutzung grundsätzlich auf öffentlichrechtlicher Grundlage, entsprechend den Sonderbeziehungen zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch.

b) Benutzung im Sonderzweck

Die Sonderzweckbenutzungen charakterisieren sich vor allem durch die Möglichkeit der Störung des Anstaltsgebrauchs bzw. der gleichartigen

---

1 Imboden/Rhinow, II, S. 827, zwar zum gesteigerten Gemeingebrauch.

Mitbenutzung durch andere, z. B. Aufstellen von Verkaufsständen oder Sammeln von Unterschriften. Damit kommt die Sonderzweckbenutzung öffentlicher Sachen einer Anstalt dem gesteigerten Gemeingebrauch an Sachen im Gemeingebrauch[1] sehr nahe. Die Beziehung zu den öffentlichen Sachen allein ist auch hier ein weiteres Charakteristikum, denn es geht dem Sonderzweckbenutzer nicht um die anstaltlichen Dienstleistungen, sondern um eine blosse Benutzung der sachlichen Seite der anstaltlichen Einrichtung. Er will nur punktuell einen sachlichen Teil der Anstalt in Gebrauch nehmen und sich nicht dem Zweck der Anstalt unterwerfen. Dies kann je nach dem Inhalt der anstaltlichen Aufgabe verschieden sein, gilt aber für alle Anstalten, die nutzbar sind und somit einen Sachleistungs- und -personengebundenen – Dienstleistungsbereich unterscheiden lassen.

Auch diese Rechtsbeziehungen stützen sich auf eine öffentlichrechtliche Grundlage, ebenfalls entsprechend den Sonderbenutzungen öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch.

II. Geduldete Benutzungen

Dieser Bereich, der mehr dem tatsächlichen Handeln der Verwaltung zuzuordnen ist, umfasst das Gewährenlassen durch die Verwaltung auf Zusehen hin, wenn unter anderem eine Person kurzfristig in den Anstaltsbereich eintritt, um sich dort zu einem Zweck aufzuhalten, der weder den Hauptzweck der Anstalt zu beeinträchtigen droht, noch einer Kon-

---

1 Imboden/Rhinow, II, S. 827 ff. Ausnahmsweise kommt die Sonderzweckbenutzung auch der Sondernutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch nahe, wenn es sich um eine sehr intensive Sachnutzung handelt, die in der Form eines unentziehbar gedachten Rechts verliehen wird. Vgl. dazu Imboden/Rhinow, II, S. 835 f.

trolle oder speziellen Ueberwachung bedarf[1]. So soll der mehrerwähnte Bettler nur weggewiesen werden, wenn er das Funktionieren des Betriebes hindert. Vom Hausherrn ist im öffentlichen Bereich nämlich ein gewisses bürgerfreundliches Verhalten zu verlangen[2]. Dies obwohl jeder Hoheitsträger zu ordnungsgemässer Aufgabenerfüllung verpflichtet ist und das Recht zu bestimmen, wer Zutritt hat, der hoheitlichen Aufgabenerfüllung dient[3].

Auch diese Benutzergruppe untersteht nur dem Hausrecht als Teil der Anstaltsgewalt i. w. S.

III. Nichtbewilligte und nichtgeduldete Benutzungen

In diesen Bereich gehören diejenigen Benutzungen, die von vornherein als dermassen die Ordnung oder den Betrieb der Anstalt störend oder gefährdend angesehen werden können, dass sie gar nicht erlaubt werden können, oder die bereits störend wirken, sodass sie abgebrochen werden müssen. Vorweg sei darauf hingewiesen, dass Störer, wenn sie einer vorerwähnten Benutzergruppe angehören, dort beigerechnet werden. Hier geht es nur um die Personen, welche allein in der Absicht erscheinen, stören zu wollen. Dabei können Störungshandlungen von Personen ausgehen, die sich innerhalb des Anstaltsbereiches aufhalten, aber auch ausserhalb desselben.

---

1 Vgl. BGE 101 Ia 396, wo erwogen wird, dass beim Gemeingebrauch auch eine weitere Fassung des bewilligungsfreien Gebrauchs denkbar sei, indem auch durch den Hauptzweck nicht gedeckte Benutzungen noch als bewilligungsfreier Gemeingebrauch toleriert werden könne.
2 Knemeyer, S. 600.
3 Knemeyer, S. 598.

1. Störer innerhalb des Anstaltsbereiches

Es handelt sich um Personen, die z. B. mit Lärminstrumenten ausgerüstet in das Anstaltsgelände oder sogar in Anstaltsgebäulichkeiten eindringen, um offensichtlich den Betrieb zu stören. Gegen diese Personen kann nicht aufgrund der Anstaltsgewalt i. e. S. vorgegangen werden, da diese nicht der diesbezüglichen besonderen Gewalt unterworfen sind[1]. Hier bleibt dem Träger der Anstalt bzw. den Anstaltsorganen nur ein Vorgehen aufgrund des Hausrechts übrig, ähnlich wie bei den öffentlichen Sachen im Verwaltungsgebrauch. Letztlich aber kann die Hilfe der Polizei angerufen werden oder es kann strafrechtlich vorgegangen werden, so durch Strafanzeige oder Strafantrag, z. B. wegen Hausfriedensbruchs.

2. Störer ausserhalb des Anstaltsbereiches

Diese Personen können der besonderen Gewalt der Anstaltsorgane nur unterstehen, wenn dafür eine besondere gesetzliche Ermächtigung vorliegt[2]. Aufgrund des Hausrechts kann auch nicht gegen sie vorgegangen werden, sogar dann nicht, wenn z. B. die anstaltlichen Einrichtungen von aussen mit Farbbeuteln beworfen werden. Notfalls können hier die Anstaltsorgane eine Person festhalten und der Polizei zuführen[3]. Im übrigen sind die Behörden und Beamten verpflichtet, strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen[4].

---

1 Wolff/Bachof, II, S. 383.
2 Wolff/Bachof, II, S. 384.
3 Vgl. § 69 StPO, wozu auch Private unter bestimmten Bedingungen berechtigt sind.
4 § 21 I StPO.

§ 9 ANSTALTSGEWALT UND HAUPTZWECKBENUTZER

In diesem Abschnitt geht es darum, die einzelnen Schulverhältnisse zu durchleuchten, um aufgrund ihrer Ausgestaltung festzustellen, inwieweit Grundrechte der jeweiligen Schüler beschränkt werden, welches die Voraussetzungen dafür sind, insbesondere ob der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung beachtet wurde. Dabei soll grundsätzlich eine Beschränkung auf Probleme stattfinden, die in irgend einem näheren Zusammenhang mit der Benutzung der öffentlichen Sachen einer Anstalt stehen.

I. Anstaltsgewalt bei der Hauptzweckbenutzung von Volks- und Mittelschulen

Volks- und Mittelschulen werden weitgehend zusammengenommen, da diese altersmässig etwa die gleichen Schülergruppen berühren, d.h. noch nicht volljährige Personen. Soweit hier relevante Unterschiede bestehen, wird darauf hingewiesen werden.

1. Umfang der Anstaltsgewalt

Die Schüler öffentlicher Schulen als Anstaltsbenutzer unterstehen der Anstaltsgewalt, die sowohl ihre Erziehung als auch die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Schule zum Ziele hat.

Die Schulgewalt ist bereits in Art. 62 KV verankert. Damit kann bereits das sog. Grundverhältnis, das Schulverhältnis als solches, als genügend gesetzlich abgesichert gelten. Dass die Ausgestaltung der Schulverhältnisse nicht einfach aus der Natur der Sache abgeleitet wird, zeigt die Fülle der Schulrechtserlasse aller Arten. Auch Schulverhältnisse sind damit Rechtsverhältnisse. Auch für sie haben die Grundrechte Geltung

und deren Einschränkungen stehen unter dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Die schulische Unterrichtung und Erziehung, die letztlich der freien Entfaltung der Persönlichkeit dient, macht es notwendig, dem Schüler Pflichten aufzuerlegen und hierdurch in seine Grundrechte einzugreifen[1]. Damit sind diejenigen Pflichten erklärbar, die dem Schüler auferlegt werden, wenn er sich im Schulbereich aufhält. Schwieriger wird es mit den Ansprüchen der Schule an sein ausserschulisches Verhalten.

Als gesetzliche Grundlagen für den hier interessierenden Bereich liegen z. B. vor:

- Für das Volksschulwesen:
  - Gesetz über das gesamte Unterrichtswesen vom 23. Dezember 1859 (UG)
  - Gesetz betreffend die Volksschule vom 11. Juni 1899 (VSG)
  - Verordnung betreffend das Volksschulwesen vom 31. März 1900 (VSV)
  - Diverse Gemeindeerlasse, z. B. Verordnung über die Schulführung der Stadt Zürich vom 6. Juli 1976 oder Hausordnung für die Schulgebäude der Volksschule der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1933.
- Für das Mittelschulwesen:
  - Gesetz über das gesamte Unterrichtswesen vom 23. Dezember 1859.
  - Schulordnung der Kantonsschulen und des Unterseminars Küsnacht vom 5. April 1977 (SO).
  - Diverse Hausordnungen, so z. B. Hausordnung der kantonalen Oberreal- und Lehramtsschule Winterthur vom April 1971.

Die erwähnten Erlasse befassen sich ausschliesslich mit dem Schulwesen. Daneben gibt es eine Fülle von Gesetzen, die dieses nur am Rande streifen bzw. auch für das Schulwesen anwendbar sind. Somit setzt sich eine Schulordnung als Benutzungs- und Hausordnung aus Bestimmungen verschiedener Erlasse unterschiedlicher Bereiche zusammen. Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die Anstaltsgewalt i. w. S. ausgenommen hinsichtlich der Hausordnungen als Sonderverordnungen.

---

1 Franke, S. 57.

a) Innerhalb des Schulbereiches

Es ist Aufgabe der Schulordnungen, Arbeit und Leben der Schule sowie die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Schule und Schulbenutzern verbindlich festzulegen[1]. Unumgänglich ist es, hier zu fordern, dass der Schüler die Schule besucht, am Unterricht teilnimmt und aktiv mitarbeitet. Umgekehrt hat die Schule alles vorzukehren, um dem Schüler zur Erreichung des Schulzieles zu verhelfen. Sie hat aber auch das Recht, gewisse Leistungen zu verlangen und leistungsschwache Schüler nicht zu versetzen etc. Zur gemeinsamen Unterrichtung und Erziehung einer grossen Zahl von Schülern ist darüber hinaus ein Mindestmass an Ordnungspflichten notwendig, ohne die eine Schule ihre Aufgabe nicht erfüllen kann[2].

b) Ausserhalb des Schulbereiches

Es ist schwieriger abzuklären, inwieweit die Schule auf das Verhalten der Schüler ausserhalb der Schule einzuwirken befugt ist. Hier stossen nämlich zwei Rechtssphären aufeinander, das Elternrecht und die Schulhoheit[3]. Da sowohl die Elternrechte als auch die Schulrechte Gesetzesrang haben, hat kein Recht Vorrang vor dem anderen. Vielmehr sollten sich die beiden Bereiche ergänzen[4]. Die Eltern haben ja die Möglichkeit, ihre Kinder aus den Staatsschulen herauszunehmen, sodass eine letzte Grenze der Einwirkung durch die Schule dadurch gegeben ist. Umgekehrt wachen Schulbehörden und Lehrer darüber, dass die Schüler nicht in der schulfreien Zeit vernachlässigt oder überanstrengt werden[5]. Im Regelfall

---

1 Heckel/Seipp, S. 374 ff.
2 Vgl. Franke, S. 57, die das Verbot des Verlassens des Schulgrundstückes in der Pause erwähnt.
3 Hug, S. 63, der auf das Recht der Eltern hinweist, z. B. über die religiöse Erziehung der Kinder zu befinden, Art. 49 III BV und Art. 277 I ZGB.
4 Hug, S. 63, spricht von überschneiden und ineinandergreifen.
5 § 48 VSG und § 14 VSG

muss der Erziehungsbereich der Schule auf das Schulgrundstück und die Unterrichtszeit beschränkt sein[1], da grundsätzlich die Eltern für die Erziehung ihrer Kinder zuständig und verantwortlich sind[2]. Gewisse Einwirkungsmöglichkeiten der Schule auf das ausserschulische Verhalten der Schüler müssen als zulässig angesehen werden, soweit ein untrennbarer Zusammenhang mit ihrer Aufgabe gegeben ist. Das gilt für Anordnungen, die das Verhalten der Schüler auf dem Schulweg betreffen, oder die Verpflichtung, Hausaufgaben zu machen.

2. Träger der Anstaltsgewalt

a) Bei Volksschulen

Die Grundlage des Verwaltungshandelns bilden generell-abstrakte Erlasse. Zu deren Setzung sind grundsätzlich die externen Träger der Schulgewalt zuständig, d.h. Staatsorgane ausserhalb des Anstaltsbereiches. So insbesondere der Gesetzgeber – Volk und Kantonsrat – und soweit der Grundsatz der Gewaltenteilung es zulässt, der Regierungs- oder Erziehungsrat[3]. Daneben sind die Gemeindebehörden für gewisse Bereiche des Schulwesens zuständig, insbesondere für dessen Leitung und nächste Aufsicht[4]. U.a. aus §§ 34 ff. VSG – über die Benützung und den Unterhalt der Schulhausanlagen – kann man die Kompetenz der Gemeindebehörden ableiten, Hausordnungen zu erlassen[5]. Auf welcher rechtlichen Grundlage diese Hausordnungen auch immer beruhen mögen, entscheidend ist, dass sie auch als Sonderverordnungen Rechtssätze sind, soweit sie die Schüler in ihrer Rechtsstellung berühren. Im übrigen sind es Bestim-

---

1 Franke, S. 57 f.
2 Art. 273 ff. ZGB: Kinder unterstehen der elterlichen Gewalt.
3 Vgl. BGE 102 Ia 64 ff.
4 Z.B. §§ 37 ff. UG, § 113 GG, § 25 u. §§ 45 ff. VSG, §§ 14 ff. VSV.
5 Z.B. Hausordnung der Schulpflege Kloten vom 19. August 1969.

mungen untergeordneter Wichtigkeit, die teilweise nur informative Hinweise darstellen und somit deklaratorischer Natur sind[1].

Auf unterster Stufe, aber in direktem Kontakt mit den "Betroffenen", steht der einzelne Lehrer. Der Volksschullehrer ist primär Vollzieher. Fraglich ist, was er für Anordnungen – generell-abstrakte und individuelle-konkrete – treffen kann, um den inneren Lauf des schulischen Lebens zu regeln. Man denke beispielsweise an die Bestimmung, dass Hefte in einer bestimmten Weise anzuschreiben seien, dass Schüler sich nicht ohne Erlaubnis vom Platz wegbegeben dürfen und was dergleichen noch möglich ist. Dazu gehören auch Bestimmungen über den Rhythmus des Stundenablaufes. Solche Probleme mögen unbeachtlich erscheinen, doch gewinnen sie an Aktualität, wenn ein Kind aus eben diesem Rhythmus fällt, sodass es den schulischen Anforderungen nicht mehr gewachsen ist. Angesichts der bis ins Detail gehenden kantonalen und gemeindlichen Erlasse kann dem Lehrer nurmehr ein kleiner Raum freier Betätigung bleiben; sicher im Bereich der sog. Methoden- und Benotungsfreiheit[2]. Diese Anordnungen des Lehrers erreichen aber weitgehend erst dann Rechtswirksamkeit, wenn ein Schüler bestraft oder nicht versetzt werden kann[3]. In Anlehnung an BGE 98 Ia 510 E. 1 sollen die generellen Anordnungen der Lehrer verfahrensmässige Modalitäten der Ausgestaltung der schulischen Ordnung sein[4]. Damit sind gerade diese Be-

---

1 So auch die SFV der Stadt Zürich, die z. T. direkt auf die VSV verweist.

2 Vgl. z. B. Lehrplan der Primarschule vom 12. Juli 1966, B, Ziff. 2 Abs. 4 und Reglement über die Ausstellung der Schulzeugnisse und die Promotion an der Volksschule vom 11. Januar 1966.

3 Vgl. Mampe G., Rechtsprobleme im Schulwesen (Berlin/Neuwied 1965), S. 105 ff., der darauf hinweist, dass in der BRD Einzelzensuren erst eine Rechtswirksamkeit äussern, wenn es infolge dieser Zensur nicht zu einer Versetzung komme.

4 D. h. sie erfordern keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz. Möglich wäre aber auch, diese Anordnungen als Allgemeinverfügungen anzusehen, vgl. Imboden M., Die Bedeutung des Rechtssatzes, in: Verwaltungsrechtliches Kolloquium, Eidg. Personalamt (Bern 1964), S. 81 ff.

stimmungen als Inbegriff der Anstaltsgewalt i.e.S. anzusehen, denn einerseits lässt sich die Materie nicht bis ins Detail generell-abstrakt ordnen[1], andererseits muss dem Lehrer ein gewisser freier Steuerungsraum zugestanden werden, damit seine Entscheidungsfreudigkeit und Leistungsfähigkeit gefördert wird. Der Lehrer ist aber vielmehr die Person, die grundsätzlich im konkreten Fall handelnd gegenüber dem Schüler auftritt, sodass das Schwergewicht seiner Tätigkeit im tatsächlichen Verwaltungshandeln liegt[2].

b) Bei Mittelschulen

Auch hier trifft der Grundsatz zu, dass Volk und Kantonsrat für die Gesetzgebung zuständig sind, Regierungsrat und Erziehungsrat nur für bestimmte Erlasse. Als Organ der unmittelbaren Leitung und Aufsicht des Schullebens sind Schulleitungen eingesetzt[3]. Daneben bestehen besondere Aufsichtskommissionen[4]. Die Hausordnungen werden hier entweder von den Rektoren oder Abteilungsvorständen erlassen, so z.B. die Hausordnung der Kantonsschule Rämibühl, Literar- und Realgymnasium Zürichberg vom April 1971. Diese Hausordnungen gelten als Teil der Schulordnung[5], wobei sie die Schulordnung nur konkretisieren und sachgerechte Anordnungen treffen. Sie schaffen keine neuen Rechte und Pflichten. Sie stellen also wieder Anordnungen im Rahmen der Anstaltsgewalt i.e.S. dar. Es gilt aber hier, noch näher auf die Schulordnung einzugehen, dieser Erlass sieht nämlich eine differenzierte Disziplinarstrafenordnung vor[6] und wurde von einer Verwaltungsbehörde, dem Erziehungsrat, auf-

---

1 Vgl. §§ 81-84 VSV.
2 Auch Gemeindeschulpflegen können im konkreten Fall tätig werden, so z.B. gem. § 46 oder § 17 II VSG.
3 Vgl. § 199 UG; § 30 II V über die Anstellung und Besoldung der Lehrer der Kantonalen Mittelschulen vom 28. Juni 1948, wo u.a. die Rektoren als Hausvorstände bezeichnet werden.
4 Vgl. §§ 10 ff. u. 202 ff. UG.
5 Vgl. Art. 1 und 18 SO, wobei die frühere SO der Kantonsschule Zürich vom 18. März 1972 in Art. 1 ausdrücklich festhielt, dass Vorschriften der Hausordnung der SO nicht widersprechen dürften.
6 Art. 29 ff. SO.

gestellt[1]. Als gesetzliche Grundlage für diese Anordnungen liegt nur § 205 UG vor, der vorsieht, dass behufs Handhabung der Disziplin eine Strafkompetenz durch das Reglement festzulegen sei. Diese Grundlage dürfte dem Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage, insbesondere dem, dass die wichtigsten Eingriffe durch Gesetz vorzusehen seien, nicht genügen[2]. Somit also auch hier z. T. Anordnungen als Ausfluss der Anstaltsgewalt i. e. S.

Schliesslich stehen wiederum die einzelnen Lehrer in direktem Kontakt mit den Schülern, wobei sich nur graduelle Unterschiede im Umgang mit diesen Schülern im Vergleich mit den Volksschülern zeigen, da die zu Unterrichtenden hier eine Stufe der Mündigkeit erreicht haben, welche die fürsorgerische Seite des Schulverhältnisses zunehmend in den Hintergrund treten lässt.

3. Probleme der Anwendung der Anstaltsgewalt

Vorerst gilt es zu untersuchen, ob und inwieweit dem einzelnen Schüler Grundrechtsfähigkeit zukommt. Ist diese zu bejahen, dann ist zu fragen, inwieweit einzelne Grundrechte beschränkt werden können, und zwar anhand einzelner Beispiele.

a) Grundrechtsfähigkeit der Schüler

Als Kind, Jugendlicher und Heranwachsender besitzt der junge Mensch bereits alle verfassungsmässigen Grundrechte, er ist nicht rechtloses Objekt in der Hand der Erziehungsträger, sondern steht ihnen als Persönlichkeit mit eigenen, von ihrem Zutun unabhängigen Rechten gegen-

---

1 Wenn auch eine Verwaltungsbehörde besonderer Art.
2 Dies auch dann, wenn die in der SO vorgesehenen Massnahmen im Schulwesen üblich und somit sachgerecht sein dürften.

über, die sie zu respektieren haben[1]. So hat auch der junge Mensch eine Menschenwürde, die unantastbar sein soll. Die Tatsache, dass die jugendliche Unreife gewisse Einschränkungen der Grundrechte mit sich bringt, ändert nichts daran, dass die Grundrechte ihm zustehen, vielmehr verleiht diese Unreife ihm einen zusätzlichen Anspruch gegenüber denjenigen, die seine Rechte zu vertreten haben[2]. Von der Frage, ob der Minderjährige Grundrechtsträger ist, ist diejenige zu unterscheiden, ob der Minderjährige die Grundrechte selbständig ausüben kann, d. h. ob er grundrechtsmündig ist[3]. Dabei handelt es sich um die Frage, wieweit der minderjährige Schüler befugt und imstande ist, seine Grundrechte selbst auszuüben, oder darauf angewiesen ist, dass die Eltern dies für ihn tun oder es ihm gestatten[4]. In diesem Zusammenhang sind drei Bereiche zu unterscheiden: der rein schulische Erziehungsbereich, in den die Eltern nicht einzudringen vermögen, der von jeder schulischen Einflussnahme freie elterliche Bereich und der Bereich, in dem sich das Erziehungsrecht der Eltern und der Erziehungsauftrag des Staates überschneiden[5]. Wichtig ist hier, dass die Grundrechtsausübung im Schulverhältnis nur ausnahmsweise von der elterlichen Gewalt gelöst werden kann[6]. Für unseren Bereich mag genügen, dass z. B. für die staatsrechtliche Beschwerde gem. Art. 113 BV und Art. 88 OG alle natürlichen Personen parteifähig sind, auch die Unmündigen[7]. Die prozessuale Handlungsfähigkeit steht laut Marti[8] urteilsfähigen Unmündigen zu, wenn sie die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes rügen, bei welchem die "Grundrechtsmündigkeit" schon vor der Vollendung des 20. Altersjahres beginnt, z. B. bei der Religionsfreiheit gem. Art. 49 III BV; ferner bei

---

1 Heckel/Seipp, S. 261 f. Auch die Europ. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 erklärt in Art. 1, dass allen ihrer (der Staaten) Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen diese Rechte zuzusichern seien.
2 Vgl. Deklaration der Rechte des Kindes vom 20. November 1959.
3 Franke, S. 11 ff.
4 Heckel/Seipp, S. 262; Franke, S. 13.
5 Franke, S. 14.
6 Heckel, Schulrecht, S. 185.
7 Marti, S. 55.
8 Marti, S. 56.

Rechten, die ihnen um ihrer Persönlichkeit willen zustehen. Im übrigen können Unmündige eine staatsrechtliche Beschwerde nur durch den Inhaber der elterlichen Gewalt erheben. Dieselben Prinzipien gelten im Verwaltungsverfahren[1].

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass jeder minderjährige Schüler Grundrechtsträger ist und dass er seine Grundrechte – soweit er noch nicht autonom entscheiden darf – zumindest mit Zustimmung seiner Eltern im Schulbereich ausüben darf[2].

b) Einschränkungen einzelner verfassungsmässiger Rechte

Es geht hier darum abzuklären, ob allgemeine Anordnungen und Einzelmassnahmen überhaupt in einige beispielhaft ausgewählte Grundrechte der Schüler eingreifen und, wenn ja, ob es sich um zulässige Beschränkungen der Freiheitsrechte handelt.

Der Beginn der Beschränkungsmöglichkeiten fällt zusammen mit dem Beginn des Schulverhältnisses, d.h. mit der Zulassung zu diesem, genauer mit dem Eintritt des Schülers in den Schulbetrieb, somit bei der Volksschule mit der Vollendung des 6. Altersjahres[3]. Es handelt sich bei der Schulpflicht, wie sie für die Volksschule besteht, um eine gesetzliche Pflicht, die bereits in Art. 27 II BV statuiert wird. Das Schulverhältnis endet im Normalfall für den Volksschüler spätestens nach Ablauf von neun Schuljahren[4]. Die Mittelschulausbildung kann in der Regel in dem Jahr, in dem das 12. Altersjahr zurückgelegt wird, aufgenommen werden, wobei eine angemessene Prüfung abzulegen ist[5]. Sie endigt u.a. mit dem Bestehen einer Schlussprüfung: Maturitätsprüfung, Abschlusszeugnis oder Diplom[6]. Im folgenden gilt es, primär die Beschränkungen

1 Vgl. Bosshart, S. 46 u. 73, ähnlich Kölz, § 21 N 26-30.
2 Franke, S. 21.
3 § 10 VSG.
4 § 4 VSV.
5 § 190 UG.
6 Z.B. § 192 UG, Art. 12 SO.

innerhalb des einmal begründeten Verhältnisses und die Zulässigkeit ev. ausserordentlicher Beendigungsgründe zu untersuchen. Wie bereits erwähnt, werden die Freiheitsrechte aber nur dann geschützt, wenn dadurch weder Interessen von anderen Individuen noch die staatliche Ordnung beeinträchtigt werden[1].

aa) Persönliche Freiheit

Das Grundrecht der persönlichen Freiheit als ungeschriebenes Individualrecht der BV gewährleistet die Bewegungsfreiheit und die körperliche Integrität des Menschen[2]. Darüber hinaus schützt es alle elementaren Erscheinungen menschlicher Persönlichkeit, die nicht durch andere Grundrechte der BV gewährleistet sind, somit eine menschenwürdige von schikanösen und sachlich nicht gerechtfertigten Eingriffen freie Behandlung[3]. Inwieweit dieses Recht durch das Schulverhältnis beschränkt werden darf, wurde vorne bereits dargestellt[4].

aaa) Eingriffe in die körperliche Integrität

Gemäss Gesundheitsgesetz[5] § 56 haben die Gemeinwesen für ärztliche Ueberwachung der Gesundheit der Lehrer, Kinder und Jugendlichen in allen Schulen und Anstalten zu sorgen. So sind Kinder bei Beginn des ersten Schuljahres durch einen Arzt zu untersuchen, und zwar vor allem,

---

1 Fleiner/Giacometti, S. 246.
2 Z. B. 98 Ia 423 E. 4. Gemäss BGE 99 Ia 266 geht Art. 7 KV nicht weiter als das Bundesrecht und hat somit keine selbständige Bedeutung.
3 BGE 102 Ia 282 f. Laut diesem Entscheid reichen die Gewährleistungen der EMRK nach der bisherigen Rechtsprechung der Konventionsorgane nicht über den Schutz durch die BV hinaus.
4 Vgl. § 9/I/1 dieser Arbeit.
5 Gesetz über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962. Vgl. auch § 52 VSG, wo der Regierungsrat beauftragt wird, zeitweise ärztliche Untersuchungen der gesundheitlichen Verhältnisse der Schulen und des Gesundheitszustandes der Schulkinder anzuordnen, wobei das Nähere durch V bestimmt werden soll.

um feststellen zu können, ob gewisse Gebrechen einem erspriesslichen Unterricht hinderlich sein könnten[1]. Im weiteren sollen übertragbare Krankheiten bekämpft werden, wozu bei Eintritt in eine Schule und nachher periodisch Untersuchungen stattfinden müssen[2]. Dabei sind z. B. ansteckungsgefährliche tuberkulöse Schüler sofort von der Schule zu entfernen. Auch diese Untersuchungen sind durch den Fürsorgezweck der Schule gedeckt, der sich sowohl zugunsten des jeweiligen untersuchten Schülers als auch zugunsten aller übrigen auswirkt, die von einem erkrankten Kinde behütet werden müssen. Somit sind diese Untersuchungen mit dem Grundrecht der persönlichen Freiheit vereinbar. Alle Untersuchungen haben aber nach den Regeln der ärztlichen Kunst zu erfolgen, können aber auch Blutsenkungen und Tuberkulinproben umfassen[3].

Ebenso besteht ein legitimes öffentliches Interesse an der obligatorischen Zahnpflege in den Schulen, aber es muss den Schülern freigestellt sein, für die Untersuchung und Behandlung einen Privatarzt zu konsultieren[4].

Die schulpsychologischen Untersuchungen[5], die z. B. für die Zuteilung von Schülern zu Sonderklassen[6] nötig werden können, greifen stark in die Intim-, Geheim- und Privatsphäre des Schülers ein, doch wird die persönliche Freiheit nicht verletzt, solange die Untersuchung sachbezogen bleibt[7].

---

1 §§ 43 ff. VSV.
2 §§ 23 ff. der V über die übertragbaren Krankheiten vom 4. Aug. 1960.
3 Hug, S. 4 f. Vgl. die Wegleitung zur Durchführung des schulärztlichen Dienstes für Schulbehörden, Schulärzte und Lehrer vom 19. Januar 1937. Vgl. BGE 99 Ia 747 ff. (Pra 1974, Nr. 237, S. 682 ff.) betr. Diphtherieimpfung.
4 Hug, S. 50. Vgl. auch § 8 III der V über die Schul- und Volkszahnpflege vom 15. November 1965, wonach die Schüler nur dann dem Schulzahnarzt zur Behandlung zugewiesen werden sollen, wenn Eltern oder Besorger nichts anderes anordnen.
5 Vgl. § 24 V zum Gesetz über die Leistungen des Staates für das Volksschulwesen vom 1. Dezember 1966.
6 § 7 des Reglementes über die Sonderklassen, die Sonderschulung und die Entlassung aus der Schulpflicht vom 2. November 1965.
7 Hug, S. 51.

Die Körperintegrität kann aber auch durch körperliche Züchtigungen verletzt werden. Art. 87 VSV bestimmt, dass körperliche Züchtigung zwar zur Anwendung kommen darf, aber nur in Ausnahmefällen. Dies war die früher wohl häufigste Schulstrafe[1]. Sie erregte insbesondere Aufmerksamkeit, weil der den Schüler züchtigende Lehrer mit dem StGB in Konflikt kommen konnte, denn gem. Art. 123 StGB wird die vorsätzliche Körperverletzung und gem. Art. 126 StGB die Tätlichkeit unter Strafe gestellt. Immerhin wurde eine Bestrafung wegen Körperverletzung durch Anerkennung eines "Züchtigungsrechts" des Lehrers als Rechtfertigungsgrund gem. Art. 32 StGB weitgehend ausgeschlossen. Es ist aber zu fordern, dass diese Strafe nur als "ultima ratio"[2] eingesetzt wird, sie darf ihren instrumentalen Charakter nicht verlieren und nicht zum Selbstzweck[3] werden. Man kann sich über den pädagogischen Wert der Körperstrafen streiten, auszugehen ist von der Tatsache, dass sie – wenn auch selten – angewendet werden. Es sollten aber diverse Grenzen gesetzt werden, es soll nicht aus geringfügigem Anlass geschlagen werden, sondern nur bei besonderer Rohheit oder Widersetzlichkeit des Schülers. Es dürfen keine groben Schläge an den Kopf, Zerren an Ohren und Haaren etc. erlaubt sein, kurzum alle Arten der Züchtigung sollen verboten sein, die zu Gesundheitsschädigungen führen oder die Würde und das Schamgefühl des Gezüchtigten verletzen können[4]. Auch sollte eine Beschränkung des Züchtigungsalters nach unten und oben erfolgen[5]. Schliesslich müssen aber die Fälle des Notstandes und der Notwehr vorbehalten bleiben, z.B. wenn ein älterer Schüler mit erhobener Faust auf den Lehrer losgeht.

---

1 Heckel/Seipp, S. 409.

2 Eyferth H., in: Unsere Jugend (München/Basel 1961), S. 337, sieht in den Strafen höchstens eine "tägliche Verlegenheit" (so auch der Titel seiner Abhandlung).

3 Vgl. dazu v. Melle J., Die Fragwürdigkeit der Schulstrafe, in: Unsere Jugend (München/Basel 1961), S. 358.

4 § 87 VSV umreisst dies folgendermassen: "Bei Ausübung seiner Strafbefugnis soll der Lehrer gerecht und ohne Leidenschaft verfahren ..." So auch Heckel/Seipp, S. 409. A.M. Hug, S. 54.

5 So sieht die SO für Mittelschüler keine Körperstrafe mehr vor.

bbb) Beschränkungen der Bewegungsfreiheit

Die körperliche Bewegungsfreiheit eines Schülers kann auch dadurch beeinträchtigt werden, dass er über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus in der Schule festgehalten wird. So kann der Volksschullehrer als Disziplinarmittel einen fehlbaren Schüler zurückbehalten, wenn er gleichzeitig anwesend ist[1]. An Mittelschulen kann der Lehrer bis zu zwei Strafstunden und die Schulleitung Strafarbeit in der Schule auferlegen[2]. Wie alle anderen Schulstrafen müssen auch das Nachsitzen und der Arrest erziehend auf den Schüler wirken und sie dürfen weder seiner körperlichen noch seelischen Gesundheit schaden[3]. Wann und wie lange ein Schularrest zu verhängen ist, liegt im Ermessen der entscheidenden Instanz. Da es aber bereits eine sehr einschneidende Massnahme ist, ist sie mit Zurückhaltung auszusprechen, der Lehrer soll vorerst eigentliche pädagogische Mittel einsetzen, die präventiv wirken[4].

Schliesslich finden sich auf verschiedene Gesetze verstreut Bestimmungen, die den Schülern verbieten, sich an bestimmten Orten aufzuhalten. So ist den Volksschülern z.B. verboten, Wirtshäuser zu besuchen, ausgenommen in Gesellschaft der Eltern oder anderer Aufsichtspersonen[5]; Kindern bis zu 15 Jahren ist der Zutritt zu Spielsälen untersagt, Minderjährige von 15-20 Jahren haben zwar Zutritt in Begleitung der Eltern, sind jedoch von der Teilnahme am Spiel ausgeschlossen[6]; zu öffentlichen Filmvorführungen haben nur Personen über dem 16. Altersjahr Zutritt, wobei die Erziehungsdirektion die Zutrittsberechtigung auf unter 16 Jahre ansetzen kann[7]; Kindern unter 16 Jahren ist der Besuch öffentlicher Tanz-

---

1 §§ 86 Ziff. 1 lit. d u. 87 II VSV.
2 Art. 29 SO.
3 Hug, S. 57.
4 Vgl. BGE 97 I 539, 799: freiheitsbeschränkende Massnahmen der Verwaltung sind unzulässig, wenn auch ein geringerer Eingriff zum Ziele führt.
5 § 85 II VSV.
6 Verordnung über den Spielbetrieb in Kursälen vom 1. März 1929, § 12.
7 §§ 5 u. 6 Gesetz über die Vorführung von Filmen vom 7. Februar 1971.

veranstaltungen jeder Art verboten[1]. Verbote der aufgezählten Art schränken die körperliche Bewegungsfreiheit der Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit und des räumlichen Bereiches der Schule ein. Aber das Verbot, zu gewissen Tages- und Nachtzeiten bestimmte Oertlichkeiten aufzusuchen, verletzt die persönliche Freiheit nicht, sondern stellt einen verfassungsmässigen Eingriff in das ausserschulische Verhalten des Schülers dar, weil der Schulzweck die Einschränkung rechtfertigt[2]. Das Treiben der Schüler ausserhalb der Schule kann sich negativ auf ihre Leistung, den Schulbetrieb und die Aufgabenerfüllung der Schule auswirken, sodass die Träger der Schulgewalt auch solche Bestimmungen erlassen können. Es handelt sich aber hiebei, wenn nicht ausschliesslich, so doch im gleichen Masse, um Anordnungen des allgemeinen Jugendschutzes bzw. der Jugendhilfe[3]. Daneben können aber konkrete Verbote durch die Träger der Schulgewalt ausgesprochen werden, so das Verbot, ein bestimmtes Lokal zu besuchen oder nach eingetretener Dunkelheit sich ausserhalb des Hauses herumzutreiben[4]. Festzustellen ist heute die Tendenz, in allgemeinen Erlassen vermehrt mit Generalklauseln zu arbeiten und die Anwendung im konkreten Falle stärker in das Ermessen der Verwaltung zu stellen[5]. Es soll noch bemerkt sein, dass die Verantwortung für die Beachtung der oben erwähnten Regeln vor allem die Erziehungsberechtigten, die jungen Menschen selbst und sonst nach dem Gesetz verantwortliche Personen (Gastwirte, Kinobesitzer etc.) tragen[6].

---

1 Art. 81 III Polizeiverordnung der Gemeinde Kloten vom 15. September 1959.
2 Hug, S. 57.
3 Vgl. Gesetz über die Organisation der Jugendhilfe vom 24. November 1957 und die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 26. Januar 1959.
4 So die aufgehobene Disziplinarordnung für die Volksschule der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1933, § 2 lit. a.
5 So z.B. Art. 8 u. 9 II SFV, wo nurmehr von Verwahrlosung und ungebührlichem Benehmen die Rede ist.
6 Heckel/Seipp, S. 399.

ccc) Beschränkungen des Selbstbestimmungsrechtes

Unterricht, Erziehung und Fürsorge erfassen die ganze Persönlichkeit des Schülers und beschränken sein Selbstbestimmungsrecht sehr stark. Die Schulgewalt muss sich auch um das persönliche Handeln und Tun des Schülers kümmern, weil die Erfüllung der drei erwähnten Schulzwecke und der geordnete Schulbetrieb ein bestimmtes Verhalten und Benehmen der Beteiligten voraussetzen[1]. Die Schüler sollen auch ohne ausdrückliche Regelung verpflichtet sein, ihr ganzes Verhalten und Benehmen auf den Zweck und die Ordnung in der Schule auszurichten und alles zu unterlassen, was die Schulordnung und die Erfüllung der schulischen Aufgaben stört oder verhindert, und alles zu tun, was ein geordneter und harmonischer Schulbetrieb erfordert[2].

Innerhalb der Schule hat der Schüler die Hausordnung zu beachten. Er ist darüber hinaus zu Aufmerksamkeit und geregelter Tätigkeit, zu Gehorsam und Ehrerbietung gegen den Lehrer, zu Ordentlichkeit, Pünktlichkeit und Fleiss, zu einem anständigen Benehmen innerhalb und ausserhalb der Schule anzuhalten[3]. So haben die Schüler der Volksschulen in der Stadt Zürich Papier und Obstresten etc. nicht auf den Boden zu werfen, im Schulhaus nicht zu lärmen, laufen, schleifen oder störend zu spielen, nicht auf den Boden zu spucken usf.[4]. An Mittelschulen sind die Schüler ebenfalls verpflichtet, den Unterricht regelmässig zu besuchen, an obligatorischen Veranstaltungen der Schule teilzunehmen und die Hausarbeiten auszuführen. Ausserdem haben sie sich an die Hausordnungen der Schulleitung und der Lehrerschaft zu halten und alles zu vermeiden, was den Schulbetrieb stört[5]. Dabei lässt sich feststellen, dass ausdrückliche allgemeine Hinweise auf die Pflicht, die Regeln des

---

1 Hug, S. 58 f.
2 Hug, S. 59.
3 § 85 VSV.
4 Hausordnung für die Schulgebäude der Volksschule der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1933.
5 §§ 6 u. 18 SO.

Anstandes und der Höflichkeit zu beachten, seltener werden, wobei diese Regeln trotzdem vorausgesetzt werden, und zwar zu Recht, da sie unabdingbare Voraussetzungen für ein ordnungsgemässes Funktionieren des Schulbetriebes sind. Bei den Mittelschülern tritt stärker das Bedürfnis auf, sich gewissen politischen Richtungen hinzuwenden bzw. sich zur Identitätsfindung zu profilieren, indem Mitteilungen angeschlagen werden oder Bekanntmachungen aller Art und mit allen möglichen Hilfsmittel verbreitet werden. Hierbei kann sich der Einzelne im Ton vergreifen; die Schulordnung verlangt deshalb in Art. 20, dass Anschläge niemanden verletzen dürfen und überdies, wenn sie nicht am offiziellen Anschlagbrett angebracht werden, einer Bewilligung bedürfen. Eine solche Bestimmung ist an sich nicht verfassungswidrig, solange ihre Anordnung nicht zu einer totalen Unterwerfung unter die Vorstellungen der Lehrer und der Schulleitung führt. Ausserdem verbietet Art. 22 SO den Mittelschülern das Rauchen bis und mit dem 9. Schuljahr und den Alkoholgenuss absolut auf dem Schulareal.

Ausserhalb der Schulen und des Schulbereiches hat die Schule auch diesbezüglich gewisse Einwirkungsrechte und -pflichten, wenn diese hier auch zurückzutreten haben zugunsten der Verantwortung der übrigen Erzieher und Dritter. Ein viel diskutiertes Problem stellt das Verbot dar, mit dem Moped zur Schule zu fahren. Einerseits dient ein solches Verbot der Sicherheit der Schüler und es bekämpft Haltungsschäden, andererseits kann es aber auch aus Parkierungsschwierigkeiten auf dem Schulhof verhängt werden[1]. Immerhin beschränkt sich die Schulgewalt auf den Schulbereich, sodass einem Schüler nicht verboten werden kann, ausserhalb der Schule zu parkieren bzw. nach Schulschluss herumzufahren.

---

1 Abgesehen von versicherungsrechtlichen Fragen, denn zur Beschränkung der Prämien werden höhere Risiken, insbesondere auf dem Schulweg, ausgeschlossen.

bb) Meinungsäusserungsfreiheit

Darunter sollen Erscheinungen der Meinungs- und Informationsfreiheit verstanden werden, somit das Recht, seine Meinung frei zu bilden, frei zu äussern und zu verbreiten, und zwar auch durch das Mittel der Presse[1]. Die Pressefreiheit wird in Art. 55 BV garantiert. Die Presse vermag ein breites Publikum zu erfassen und dient deshalb in besonderem Masse der öffentlichen Meinungsbildung[2]. Darunter fällt auch die Verbreitung von Traktaten und Flugblättern[3]. Die Meinungsäusserungsfreiheit ist ein nach der neueren Rechtsprechung durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistetes Grundrecht[4]. Meinungsfreiheit und offene ungehinderte Diskussion sind einmal Voraussetzung zur Erkenntnis der Wahrheit, Mittel der Erziehung zur geistigen Toleranz und Hilfe zur friedfertigen und evolutionären Aenderung des "Status quo"; sodann sind sie Bedingung für einen demokratischen, aufgeklärten, bewussten und verantwortlichen Entscheidungsprozess und gewährleisten die individuelle Geistesfreiheit und die Wahrnehmung der Verfassungs- und Gesetzgebungsgewalt des ganzen Volkes[5].

Beim Schüler, der noch nicht am politischen Leben teilnimmt, handelt es sich weitgehend um Meinungen, die die Oeffentlichkeit wenig interessieren. Daraus kann man aber noch nicht schliessen, dass die Meinungsäusserungsfreiheit im Schulbereich keine Bedeutung habe[6]. Da die geistige Freiheit schlechthin geschützt ist[7], sind Einschränkungen dieses Rechts durch die Schule nur in dem Umfang als zulässig anzusehen, als sie für die Durchführung einer schulischen Unterrichtung und Erziehung unumgänglich sind. Bei der Unterrichtung geht es um die Verarbeitung von Wissenschaft und die Weckung tieferen Verständnisses. Da dies nur durch

---

1 Aehnlich wie in Art. 12 VE und dem Bericht dazu, S. 39.
2 Bosshart, Demonstrationen, S. 10.
3 BGE 96 I 586 ff.
4 BGE 100 Ia 399 (mit Hinweisen).
5 Bericht zum VE, S. 39.
6 Franke, S. 46.
7 Aehnlich Saladin, S. 78.

argumentierende Ueberzeugung geschehen kann, fordert die schulische Unterrichtung als solche grundsätzlich keine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit[1]. Hinsichtlich der schulischen Erziehung ist zu berücksichtigen, dass Erziehung zur Verantwortung nur dort erfolgen kann, wo die freie Auseinandersetzung der Meinungen möglich ist. Eine Erziehung zu geistiger Mündigkeit fordert also zwingend, dass Meinungsäusserungen des Schülers angehört und angeregt, nicht aber verboten werden[2]. Trotzdem müssen Einschränkungen in der Schule möglich sein, wo das Recht der Mitschüler auf Erziehung und Bildung gefährdet werden kann. So muss vor allem ein geregelter Ablauf des Unterrichts gewährleistet sein. Neben der ordnenden Beschränkung sind zur Wahrung der Rechte der Mitschüler in gewissem Umfang aber auch inhaltliche Beschränkungen notwendig[3]. Das gilt vor allem dann, wenn durch die Ausübung der Meinungsfreiheit der Friede in der Klasse erheblich gestört würde, so bei fanatischer Hetze gegen politisch oder konfessionell anders Denkende[4], oder wenn das Vertrauensverhältnis zwischen jüngeren Schülern und Lehrer durch stark polemische Meinungsäusserungen älterer Schüler in unvertretbarem Masse gefährdet würde. Einschränkungen der Meinungsäusserung des Schülers ausserhalb des schulischen Bereichs sind grundsätzlich nicht zulässig, da hier eine Beeinträchtigung der Rechte der Mitschüler nicht in Frage kommt[5].

Eine weitere Beschränkung der Meinungsfreiheit ergibt sich aus dem schulischen Unterricht, und zwar dergestalt, dass sich der Schüler während der Unterrichtszeit ausschliesslich mit dem in den jeweiligen Fachstunden zu behandelnden Stoff beschäftigt[6]. Somit kann ihm verboten werden, sich während dieser Zeit über andere Themen oder in anderen Lehrmitteln zu informieren.

---

1 Vgl. Perschel W., Die Meinungsfreiheit des Schülers (Neuwied und Berlin 1962), S. 49.
2 Heckel/Seipp, S. 401.
3 Franke, S. 47.
4 Perschel, a.a.O., S. 63.
5 Franke, S. 47.
6 Franke, S. 48.

Oft diskutiert werden Probleme der Herausgabe sog. Schülerzeitungen. Es handelt sich dabei um periodische Druckschriften, die von Schülern einer oder mehrerer Schulen – zumindest in erster Linie – für Schüler dieser Schulen gestaltet und herausgegeben werden[1]. Fraglich ist, ob die Schülerpresse nur den allgemeinen presserechtlichen Vorschriften unterworfen ist oder ob sich aus dem Schulverhältnis zusätzliche Einschränkungen rechtfertigen lassen. Dabei ist irrelevant, ob Schülerzeitungen zum schulischen oder ausserschulischen Bereich gehören, da es gilt, die Einzelerscheinungen einzuordnen. Schülerzeitungen sind zwar wegen ihres Inhaltes, ihres Leserkreises und ihrer Zweckbestimmung mit der Schule verbunden, sie sind aber trotzdem ausserschulische Einrichtungen, die zu ihrem Entstehen keiner Genehmigung seitens der Schule bedürfen und auf deren Inhalt die Schule – jedenfalls unmittelbar – keinen Einfluss nehmen kann. Die Schule hat aber Einwirkungsrechte, soweit sie für den Druck oder sonstige Vorbereitungsarbeiten Schulräume zur Verfügung stellt. Solange die Schülerzeitungen nicht gesetzlich vorgesehen sind, besteht dafür – als ausserschulische Angelegenheit – kein Anspruch[2]. Schliesslich kann die Schulleitung den Vertrieb von Schülerzeitungen, die die Meinungsäusserungsfreiheit missbrauchen, so z.B. durch Beschimpfung eines Lehrers, im Schulgebäude, untersagen bzw. unterbinden[3].

cc) Eigentumsgarantie

Gemäss Art. 22ter BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie schützt u.a. das Sacheigentum, und zwar sowohl als "Institutsgarantie", d.h. der Gesetzgeber darf die Institution des Privateigentums nicht aushöhlen und nicht in ihrem Wesensgehalt beeinträchtigen,

---

1 Heckel/Seipp, S. 402 f.
2 Eine Einwirkungsmöglichkeit besteht auch über die Schülerorganisation, deren Statuten der Schulleitung zur Genehmigung vorzulegen sind, vgl. Art. 26 ff. SO.
3 So für Mittelschulen Art. 20 SO.

als auch als "Bestandesgarantie", d.h. beschränkende Massnahmen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch das öffentliche Interesse geboten und verhältnismässig sein. Bei Enteignungen bzw. enteignungsähnlichen Massnahmen ist das Gemeinwesen zur Entschädigung verpflichtet[1].

Hier geht es vorläufig um das Recht der Schüler an für die Schule angefertigten Arbeiten. Hier ist zu unterscheiden zwischen Arbeiten, die zweckbestimmt für die Schule angefertigt worden sind, so z.B. im Werkunterricht hergestellte Lehrmittel oder Prüfungsarbeiten. Letztere werden als Prüfungsakten Eigentum des Trägers der Schule, welcher – bzw. der Lehrer als Beauftragter – über die weitere Verwendung entscheiden kann. Bei den übrigen Arbeiten, z.B. Zeichnungen oder Schulhefte, besteht aufgrund z.B. von Art. 726 ZGB Eigentum des Schülers[2]. Dies auch dann, wenn die individuellen Schulmaterialien vom Gemeinwesen beschafft und unentgeltlich zum Gebrauch abgegeben werden[3].

Ausserdem wird das Eigentumsrecht berührt, wenn Schülern von ihnen mitgebrachte Gegenstände weggenommen werden. Soweit es sich um Gegenstände handelt, welche die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der Schule stören, z.B. Juckpulver, Knallkörper oder Uebersetzungshilfen, ist die Schule berechtigt, in die Besitz- und Eigentumsrechte des Schülers vorübergehend einzugreifen[4]. Bei praktisch wertlosen und leicht verbrauchbaren Gegenständen, so beispielsweise Papierflieger, kann man dem Lehrer ein Vernichtungsrecht zugestehen. Ansonsten sind die eingezogenen Gegenstände den Schülern nach Ablauf der Stunde oder des Schultages oder – wo es tunlich ist – den Eltern zurückzugeben. Bei gefähr-

---

1 Bericht zum VE, S. 44 oder Saladin, S. 145 ff.
2 Gegebenenfalls kann auch das Urheberrecht angewendet werden, vgl. BG betr. das Urheberrrecht an Werken der Literatur und der Kunst vom 7. Dezember 1922.
3 Vgl. V zum Gesetz über die Leistungen des Staates für das Volksschulwesen vom 1. Februar 1966, wo in § 11 zwar vorgesehen wird, dass auch das individuelle Schulmaterial zurückgezogen werden kann.
4 Heckel/Seipp, S. 395.

lichen oder unsittlichen Gegenständen sollen diese der Polizei übergeben werden[1].

dd) Versammlungs- und Vereinsfreiheit

Die in Art. 56 BV statuierte Vereinsfreiheit gewährleistet die Bildung von Vereinen u.a. zur freien Meinungsäusserung[2]. Die Versammlungsfreiheit wird zwar ausdrücklich in Art. 3 KV garantiert, doch hat die kantonale Garantie angesichts der Anerkennung als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes[3] grundsätzlich keine eigenständige Bedeutung mehr.

Für Schüler ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zunächst hinsichtlich der Teilnahme an Demonstrationen bedeutsam. Soweit es sich um eine ausserhalb der Schulzeit und des Schulbereiches stattfindende Demonstration handelt, kann die Schule die Ausübung dieses Grundrechtes nicht beeinflussen[4], d.h. die Schüler bedürfen keiner schulischen Erlaubnis und dürfen wegen Teilnahme an einer Demonstration von der Schule nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Problematisch ist die Teilnahme an Demonstrationen während der Unterrichtszeit und innerhalb des Schulbereiches. Bei schulpflichtigen Schülern ist dieses Grundrecht durch den Schulzwang gem. Art. 27 II BV und die Schulgesetzgebung ganz allgemein als eingeschränkt zu betrachten. Eine Ausnahme gilt für sog. Schulstreiks, wenn durch kulturpolitische Notlagen das Recht des Schülers auf sachgerechte Ausbildung dauernd beeinträchtigt ist und die erforderliche Abhilfe anderweitig nicht möglich ist[5].

---

1 Heckel/Seipp, S. 395.
2 So Fleiner/Giacometti, S. 375.
3 BGE 96 I 224.
4 Franke, S. 51.
5 Thiele W., "Streiks" an vielen deutschen Universitäten, in: DVBl 1974, S. 19 ff., bezweifelt ein Streikrecht für Studenten, vor allem deswegen, weil sie keine Arbeitnehmer seien. Dietze L., Ueber die rechtliche Zulässigkeit von Schulstreiks, in: Arbeitskreis Grundschule e.V. (Frankfurt 1974), S. 6, ist hingegen der Meinung, dass in Fällen, wo der Streik auf die Verwirklichung der Schulziele gerichtet

Bei nicht mehr schulpflichtigen Schülern hängt die Entscheidung über die Zulässigkeit der Teilnahme an Demonstrationen während der Schulzeit davon ab, inwieweit man hier eine strenge Schulbesuchspflicht annimmt[1]. Grundsätzlich hat der Schüler für voraussehbare Schulversäumnisse bei der Schulleitung schriftlich eine Urlaubsbewilligung einzuholen[2]. Wird ein solcher Antrag ermessenswidrig abgelehnt, kann ein Fernbleiben nur gerechtfertigt sein, wenn die Demonstration sich mit politischen Fragen von erheblicher Tragweite beschäftigt[3]. Aus diesen Erwägungen wäre der Streik unzulässig, den Tessiner Mittelschüler im März 1974 begangen haben, indem sie während eineinhalb Tagen dem Unterricht fernblieben und stattdessen die Aula besetzten, nur weil sie gegen das geltende Absenzensystem protestieren wollten[4]. Bei Demonstrationen ausserhalb der Schulzeit, aber im Schulgelände, brauchen die Schüler eine Bewilligung der Schulleitung[5], denn die Schüler treten dabei als Sonderbenutzer auf. Es besteht zwar kein Anspruch auf eine solche Benutzung des Schulgeländes, aber die Zustimmung darf nur aus sachgerechten Erwägungen und unter Beachtung des Gleichheitssatzes versagt werden.

Von der Vereinsfreiheit werden auch Vereinigungen von Schülern erfasst. Hier ist zu unterscheiden zwischen Schülerorganisationen, welche u.a. die Belange der Schüler gegenüber Konvent und Schulleitung vertreten. Deren Statuten etc. bedürfen der Genehmigung durch den Konvent[6]. Aehnlich sind die Statuten etc. von Schülervereinen, die in ihrem Namen die Bezeichnung ihrer Schule führen, der Schulleitung zur Genehmigung zu unterbreiten[7]. Anders bei freien Schülervereinigungen, z.B. mit politi-

---

sei, dieser erlaubt sei und dass sogar dafür Schulgebäude zur Verfügung gestellt werden müssten.

1 Franke, S. 51 f.
2 Art. 17 SO.
3 Franke, S. 52.
4 NZZ vom 25. März 1974, Nr. 140.
5 Art. 28 SO.
6 Art. 26 SO.
7 Art. 27 SO.

schen Zielen, wo keine präventiven Massnahmen durch die Schule möglich sind.

II. Anstaltsgewalt bei der Hauptzweckbenutzung von Hochschulen

Hier geht es um die Rechtsverhältnisse der ordentlichen Benutzer der Universität Zürich zu ihrer Hochschule, somit der Studierenden, d.h. die durch Immatrikulation vom Rektor aufgenommenen Personen[1]. Auf eine spezielle Behandlung der Auditoren wird verzichtet, sie werden soweit möglich den Studierenden gleichgestellt, da sie während des Aufenthaltes im Universitätsbereich den akademischen Disziplinarvorschriften unterstehen[2]. Da auch hier das Benutzungsverhältnis zu den Sachen in anstaltlicher Nutzung im primären Rechtsverhältnis der persönlichen Inanspruchnahme der universitären Dienstleistungen aufgeht, können beide gemeinsam betrachtet werden, ja sogar im Schulverhältnis schwingt immer das Element der Sachbenutzung mit.

Zum Problem des "numerus clausus" nur soviel, dass eine Zulassungsgrenze - wenigstens vorübergehend - dort festzusetzen ist, wo die Hochschule der drohenden Ueberlastung wegen ihren Aufgaben nicht mehr nachkommen könnte[3]. Dabei brauchen Kapazitätsgründe, besonders bei den berufsbezogenen Studien, nicht unbedingt auf die Studienplätze beschränkt zu sein[4].

---

1 § 1 RSA. Vgl. auch § 104 UG u. § 85 UO oder Riva, S. 51.
2 § 62 RSA. Wolffers, S. 90, meint, dass der intensiveren Inanspruchnahme der Universität jeweils eine eingehendere Ausgestaltung des rechtlichen Benutzungsverhältnisses entspreche.
3 Grisel, S. 121, Wolffers, S. 92, Riva, S. 55.
4 So z.B. bei den Medizinern im Bereich der klinischen Ausbildung, vgl. Gilgen A., Gedanken zum Numerus Clausus, in: Uni 75, Nr. 3, S. 1. Vgl. zu diesen Problemen BGE 104 Ia 305 ff.

1. Umfang der Anstaltsgewalt

Nach den Hochschulgesetzen besteht der Zweck der Hochschule in der akademischen Lehre und in der wissenschaftlichen Forschung[1]. Dabei geniessen die Lehrenden sog. Lehrfreiheit und die Lernenden sog. akademische Lernfreiheit[2], d. h. der einzelne akademische Lehrer ist keiner Weisungsbefugnis übergeordneter Verwaltungsorgane unterworfen, wenn er eine Ansicht über ein wissenschaftliches Problem oder die wissenschaftliche Qualifikation einer Person äussert[3], und der Studierende ist hinsichtlich der Art und des Umfanges der wissenschaftlichen Lerntätigkeit grundsätzlich frei[4]. Im übrigen war den Studenten bis vor kurzem die Möglichkeit gegeben, durch das Eingehen der Mitgliedschaft bei der Studentenschaft körperschaftliche Rechte gegenüber der Universität wahrzunehmen[5].

Die Universitätsgewalt ist bereits im Unterrichtsgesetz verankert[6]. Damit kann auch das sog. Grundverhältnis, das Schulverhältnis als solches, als gesetzlich genügend abgesichert angenommen werden. Im übrigen bestehen auch hier diverse gesetzliche Erlasse, die das Hochschulbenutzungsverhältnis regeln, womit auch diese Verhältnisse grundsätzlich als Rechtsverhältnisse zu bezeichnen sind. Im einzelnen liegen u. a. folgende gesetzliche Grundlagen vor:

- Universitätsordnung der Universität Zürich vom 11. März 1920.
- Reglement der Studierenden und Auditoren der Universität Zürich vom 19. Januar 1967.
- Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976.

---

1 § 124 UG u. § 1 UO.
2 § 126 UG.
3 Wolffers, S. 47.
4 Wolffers, S. 104.
5 §§ 36 ff. RSA; § 36bis RSA wurde am 13.12.1978 von der staatsrechtlichen Kammer des Bundesgerichts als verfassungswidrig erklärt und aufgehoben, vgl. Pra 1979, Nr. 101, S. 263 ff.
6 §§ 124 ff. UG, insbesondere §§ 140-144.

- Regulativ zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen vom 8. Oktober 1971.
- Hausordnung für die Universität Zürich vom 26. August 1914.
- Diverse Institutsreglemente: z. B. V über das Zahnärztliche Institut der Universität Zürich vom 17. April 1947.
- Diverse Promotionsordnungen und Studienpläne: z. B. Promotionsordnung der Juristischen Abteilung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich vom 4. Mai 1976.
- Diverse Seminar- und Benutzungsordnungen: z. B. Seminarordnung des rechtswissenschaftlichen Seminars der Universität vom 15. Oktober 1976 oder Regulativ zum Phonogrammarchiv der Universität Zürich vom 20. September 1938.

Neben diesen Erlassen, die sich ausschliesslich mit den Hochschulbenutzungsverhältnissen befassen, gibt es noch alle übrigen Gesetze, die sich auch mit der Person der Hochschulbenutzer befassen, die aber auch Geltung für die übrigen Bürger haben. Letztlich setzt sich auch hier die Schulordnung aus einer Fülle verschiedener Bestimmungen zusammen, die alle – mit Ausnahme der allgemeingültigen Bestimmungen – im Bereiche der Anstaltsgewalt i. w. S. liegen.

a) Innerhalb des Hochschulbereiches

Der Schulordnung kommt die Aufgabe zu, das Funktionieren des Hochschullebens sicherzustellen. Typische Universitätsfunktionen sind Lehre und Forschung, die Abhaltung von Prüfungen und die Verleihung akademischer Grade[1]. Auf diese richten sich die Rechte und Pflichten der Studierenden aus[2]. Ein Vergleich mit dem Rechtsverhältnis des Volksschülers und zum Teil auch des Mittelschülers zu seiner Schule zeigt,

---

1 Wolffers, S. 115 ff.

2 Durch § 18 II RSA wird der Student bei der Immatrikulation verpflichtet, sich an die geltenden Bestimmungen und Vorschriften zu halten. Vgl. z. B. §§ 20 ff. RSA.

dass die erzieherische und fürsorgerische Seite der anstaltlichen Leistung zugunsten der Freiheit des Studenten[1] zurückgetreten sind. Dies ist mit der fortgeschrittenen Entwicklung der Persönlichkeit zu erklären, die äusserlich durch die Anerkennung der politischen und zivilrechtlichen Mündigkeit gekennzeichnet wird. Trotzdem bestehen gewisse Einrichtungen, die der Studienberatung dienen, nur ist deren Inanspruchnahme weitgehend dem freien Ermessen jedes Einzelnen überlassen[2]. Immerhin braucht eine solche Organisation ein Mindestmass an Ordnung, um erfolgreich ihr Ziel verwirklichen zu können. Deren Inhalt bzw. Mindeststandard sind in der Disziplinarordnung festgelegt, soweit sie sich nicht bereits aus dem Zweck der Anstalt ableiten lassen[3].

b) Ausserhalb des Hochschulbereiches

Tritt das erzieherische Moment bereits innerhalb des Anstaltsbereiches stark zurück, so muss dieses noch stärker für den Bereich ausserhalb des Hochschulgeländes und ausserhalb der Studienzeit in den Hintergrund treten. Solange das Funktionieren inklusive die Zweckerreichung der Universität nicht direkt gestört wird, enthält sich diese, mit irgendwelchen Disziplinarmassnahmen ein allgemeines Wohlverhalten der Studierenden zu erzwingen. Als mündige Glieder der Gesellschaft tragen die Studenten die Verantwortung für ihr Benehmen selbst. So erfolgt eine disziplinarische Ahndung in diesem Bereich z. B. nur noch, wenn ein Studierender eine Ausweisschrift oder eine Vergünstigung, die ihm aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Universität zukommt, missbraucht[4].

---

1 Die Erziehung beschränkt sich mehr auf das Hinführen zu geistiger Eigenart und Souveränität, vgl. v. Neergaard, Untergang im Relativismus? (Zürich 1946), S. 19.
2 § 12b RSA.
3 Insbesondere § 7 DO.
4 § 7 lit. e DO.

2. Träger der Anstaltsgewalt

Auch hier bilden generell-abstrakte Anordnungen die Grundlage des Verwaltungshandelns. Zu deren Erlass sind ebenfalls grundsätzlich die externen Träger der Schulgewalt zuständig. Das Unterrichtsgesetz ist der einzige generell-abstrakte Erlass, über den der Gesetzgeber zu befinden hatte. Das Gros der generell-abstrakten Anordnungen wurde vom Regierungsrat bzw. Erziehungsrat erlassen. Das Unterrichtsgesetz soll aber nur ein Rahmengesetz sein, das nur Grundstrukturen festlegt, nicht aber Einzelheiten[1]. Das höhere Bildungswesen befindet sich nämlich infolge der gewaltigen Entwicklung der Wissenschaften und der explosionsartig gewachsenen Studentenzahl in einem Umbruch, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Somit kann nur der Regierungsrat für detaillierte Erlasse zuständig sein. Trotzdem mag erstaunen, dass beispielsweise die vom Regierungsrat erlassene Universitätsordnung dem Unterrichtsgesetz widerspricht[2]. Damit diese Normen, die als derogierendes Gewohnheitsrecht zu betrachten sind, der Verfassung gerecht werden können, sind sie als Ausfluss der Kompetenz des Regierungsrates zur Oberaufsicht über das Unterrichtswesen (Art. 40 Ziff. 4 KV) zu betrachten[3]. Dasselbe trifft für die Funktion des Erziehungsrates zu, dem z. B. in § 144 II UG die Kompetenz erteilt wird, über die gesamte Disziplin der Hochschule die erforderlichen reglementarischen Bestimmungen zu erlassen. Es fehlen Hinweise darauf, welche Massnahmen infolge welchen Verhaltens generell möglich sein sollen[4].

Daneben besteht eine Hochschulkommission, der u. a. die unmittelbare Aufsicht über die Universität zusteht und die z. B. Studienpläne erlässt[5].

---

1 ED des Kantons Zürich, Entwurf für ein Gesetz über die Universität Zürich (Juni 1972), S. 14 f.
2 Z. B. § 125 UG u. § 31 I UO; § 139 UG u. § 42 UO; §§ 140 ff. UG u. §§ 2 ff. RSA; § 144 I UG u. § 7 DO; § 146 UG u. § 11 UO.
3 Wolffers, S. 34 f.
4 Anders wenigstens betreffend die einschränkendsten Massnahmen, § 63 des Entwurfes für ein Universitätsgesetz, a. a. O.
5 §§ 6 u. 8 UO.

Dieses Organ nimmt eine Mittelstellung ein, es übt sowohl Kompetenzen eines Aufsichtsorgans als auch solche aus, die eigentlich dem internen Bereich der Universität angehören, eben z. B. der Erlass von Studienplänen.

Zusätzlich treten nurmehr die Fakultäten und Institute sowie der Rektor und die einzelnen Professoren mit generell-abstrakten oder individuell-konkreten Anordnungen gegenüber den Studenten auf.

Der Rektor übt neben dem Universitätsanwalt, dem Disziplinarausschuss und der Erziehungsdirektion die Disziplinargewalt aus[1] und ist daneben z. B. auch als Hausvorstand für das Funktionieren des Schulbetriebes zuständig[2]. Die Fakultäten sind Verwaltungsabteilungen, die grundsätzlich nur im individuell-konkreten Fall tätig werden, so z. B. bei der Verleihung von Titeln[3].

Die Institute werden als Spezialinstitutionen verstanden, die neben den Fakultäten bestehen[4] und der Forschung dienen[5]. Da bis heute – entgegen § 7 lit. e UO – kein einheitliches, von kompetenter Stelle erlassenes Reglement für den Betrieb der Universitätsinstitute besteht, liegt eine grosse Mannigfaltigkeit an Vorschriften vor[6]. Das rechtswissenschaftliche Seminar der Universität zeigt in einem gewissen Masse die Autonomie des Seminarleiters, der eine Seminarordnung erliess[7]. Frag-

---

1 Z. B. §§ 12 u. 13 DO.
2 Vgl. z. B. § 13 DO und das Regulativ.
3 Z. B. § 42 UO.
4 Vgl. die Aufzählung in § 32 des Universitätsgesetzesentwurfes, a. a. O.
5 § 159 UG.
6 So z. B. Statuten für das Handelswissenschaftliche Seminar der Universität, vom Erziehungsrat am 20. Mai 1908 erlassen; Reglement für den Botanischen Garten und das Botanische Museum der Universität, vom Regierungsrat am 27. August 1964 erlassen; V über das Zahnärztliche Institut der Universität, vom Regierungsrat am 17. April 1947 erlassen; Laboratoriumsordnung für das Chemische Laboratorium, von der Erziehungsdirektion am 22. April 1918 genehmigt.
7 Seminarordnung des Rechtswissenschaftlichen Seminars der Universität Zürich vom 15. Oktober 1976.

lich ist dabei, ob der Rektor in einer Hausordnung u.a. den Institutsvorstehern die Kompetenz zum Erlass besonderer Seminar-, Instituts- und Benutzungsordnungen übertragen kann[1]. Es fragt sich auch, ob die Leitungsfunktion, die den Institutsvorstehern zusteht[2], genügt, um ihnen solche Kompetenzen zukommen zu lassen. Klarheit könnte hier nur das erwähnte Institutsreglement bringen, das Grundlagen und Rahmenbedingungen für die einzelnen Institutssatzungen schaffen würde[3].

Dem Erfordernis einer formell-rechtlich genügenden Verankerung sollte auch dann nachgekommen werden, wenn es sich mehrheitlich um sachgerechte Anordnungen handelt.

Letztlich wäre der einzelne akademische Lehrer zu erwähnen, mit dem der Student am meisten in Kontakt kommt. Als Lehrer hat er primär die Aufgabe, Vorlesungen und Uebungen abzuhalten[4], und zwar gedeckt durch die akademische Lehrfreiheit und ausgerichtet auf die Aufgaben der Hochschule. Dabei entscheidet er, wie er seine Vorlesungen etc. gestalten will, so z.B. wann Studenten Erklärungen abgeben können.

3. Probleme der Anwendung der Anstaltsgewalt

Insoweit Studenten noch nicht mündig sind, gelten die im Zusammenhang mit Volks- und Mittelschulen angestellten Erwägungen. Ebenso sei darauf verwiesen, soweit eine Kongruenz der Tatbestände anzunehmen ist und hier keine Spezialregelung vorliegt.

---

1 "Provisorische" allgemeine Hausordnung für das Institutsgebäude Freiestrasse 36 vom 30. April 1969, Art. 4.
2 V über die Anstellung und Besoldung der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren der Universität Zürich vom 21. Juni 1948/ 19. März 1962, § 1 bis II.
3 Vgl. Institutsreglement der ETHZ vom 23. November 1973.
4 § 63 UO.

a) Einschränkung der persönlichen Freiheit

Zu den Voraussetzungen der Anwendung des Grundrechts der persönlichen Freiheit und dessen Einschränkung sei auf das bei der Stellung der Volks- und Mittelschüler Gesagte hingewiesen.

aa) Eingriffe in die körperliche Integrität

Gemäss Immatrikulations- bzw. Anmeldungsbedingungen sind die Studierenden zum Beitritt als Mitglied der Krankenkasse beider Hochschulen in Zürich verpflichtet[1]. Jeder Aufnahmebewerber hat sich prophylaktisch durchleuchten zu lassen. Die Kasse hat auch das Recht, den Aufnahmebewerber durch einen Arzt untersuchen zu lassen[2]. Eine solche Aufnahmeuntersuchung stellt zwar einen Eingriff in die körperliche Integrität dar, aber die Untersuchungspflicht ist nicht verfassungswidrig, weil die Kasse gem. Art. 5 III KUVG bei bestehender Krankheit oder bei bestandener Krankheit mit Rückfallgefahr einen Versicherungsvorbehalt für die betreffende Krankheit anbringen darf[3].

Etwas befremdend wirkt § 24 RSA, wo erklärt wird, dass Studierende, die wegen schwerer körperlicher oder geistiger Gebrechen zur Fortsetzung des Studiums ungeeignet erscheinen, ausgeschlossen werden können. Auch hier wird in die Intimsphäre des Betroffenen eingedrungen, da es zu einem solchen Ausschluss irgend eines ärztlichen Zeugnisses bedarf, das entweder die Universität zur Begründung ihres Begehrens einverlangt oder der Betroffene zur Führung des Gegenbeweises vorzulegen "gezwungen" wird. Wie weit ein solches Gutachten in Einzelheiten der Persönlichkeitsstruktur eindringen muss, dürfte klar werden, wenn z. B. der Verdacht einer schubweise auftretenden Geisteskrankheit vorliegt.

---

1 § 21 RSA.
2 Art. 11 Ziff. 1 u. 2 Statuten der Krankenkasse beider Hochschulen in Zürich vom 1. Mai 1970.
3 Hug, S. 67.

Auch Urlaubsgesuche infolge Krankheit erfordern die Beilage eines ärztlichen Zeugnisses, wobei ein solches eher von lakonischer Kürze sein dürfte und somit nicht oder nur in geringem Umfange die Intimssphäre verletzen dürfte[1]. Gerade diese Vorschrift ist aber durch den Zweck der Schule abgedeckt, und letztlich erfolgt die Urlaubsgewährung zugunsten des Studierenden.

bb) Beschränkungen der Bewegungsfreiheit

Mit der Immatrikulation werden die Studierenden berechtigt, u.a. alle Vorlesungen ihrer Fakultät zu hören[2]. Sie werden nur indirekt verpflichtet, die Vorlesungen zu besuchen, sofern bestimmte Vorlesungen, Uebungen, Laboratorien und Kliniken das vorherige Studium anderer Disziplinen voraussetzen, worüber die Studierenden den Nachweis zu erbringen haben[3]. Ausserdem ist die Studiendauer durch zwei Termine - propädeutische Kontrolle gemäss Fakultätsbestimmungen und Anmeldung zu den Schlussprüfungen - und die Höchststudiendauer beschränkt, wonach der Studierende, wenn er sich bis zum Ablauf der normalen Höchststudiendauer nicht zu den Schlussprüfungen angemeldet hat, aus dem Verzeichnis der Studierenden gestrichen wird[4]. Somit eine indirekte Verpflichtung, während des Semesters regelmässig einen bestimmten Ort, den Hörsaal, Laboratorien etc. aufzusuchen und während der vorgeschriebenen Zeit an seinem Platze auszuharren. Ein indirekter Zwang besteht lediglich bei den testatpflichtigen Fächern, indem der Professor bei Nichtbesuch des Faches das Testat verweigern kann[5]. Hier handelt es sich um geringfügige Eingriffe in die Freiheitssphäre, die ebenfalls durch den Lehrzweck der Universität gerechtfertigt sind[6].

---

1 § 27 RSA.
2 § 90 UO.
3 § 28 RSA.
4 § 12 a RSA.
5 § 35 RSA.
6 Hug, S. 67.

cc) Beschränkungen des Selbstbestimmungsrechts

Unter akademischer Disziplin wird im Hochschulrecht die Summe der Möglichkeiten verstanden, die den akademischen Behörden gegeben sind, um die Ordnung, Sitte und Ehrenhaftigkeit des akademischen Lebens aufrechtzuerhalten[1]. Bereits bei der Immatrikulation[2] wird ein einwandfreier Leumund verlangt, wobei laut Bundesgericht eine Aufnahmeverweigerung während eines Jahres nicht das Persönlichkeitsrecht verletzt, wenn diese Massnahme z.B. wegen militärischer Delikte erfolgt[3]. Denn mit dieser Vorschrift werde vor allem der ungestörte akademische Schulbetrieb zu sichern versucht[4]. Immerhin sei aber im konkreten Fall zu prüfen, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht verletzt worden sei, weil ernstliche Anhaltspunkte dafür vorliegen müssten, dass durch den Studenten für den Lehrbetrieb oder für die anderen Anstaltsbenutzer ein besonderes Risiko entstehe[5]. Auch nach seiner Immatrikulation ist der Student verpflichtet, sich eines solchen Verhaltens zu befleissigen, damit vor allem die Ordnung an der Universität nicht verletzt oder gefährdet wird[6]. Somit soll sich das Disziplinarrecht auf die sog. "Reinerhaltungsfunktion" beschränken, es hat kein "ethisches Minimum" zu prästieren, d.h. es geht nicht um die Moral der Studenten, sondern um ihre Zusammenarbeit mit den andern Angehörigen der Universität im Rahmen der Universitätsaufgaben[7]. Diese Aufgabe kommt dem universitären Ordnungsrecht auch dann zu, wenn die Universität Veranstaltungen ausserhalb des Universitätsgeländes durchführt, aber

---

1 Thieme, S. 322.
2 § 2 Ziff. 2 RSA.
3 BGE 102 Ia 321 ff., wobei das Bundesgericht offen lässt, wie es sich bei einer endgültigen Abweisung verhält und wenn eine Aufnahme an einer anderen Universität nicht möglich ist.
4 BGE 102 Ia 329. Das Bundesgericht lässt offen, ob der Gesichtspunkt, dass diese Massnahme dem Schutz des guten Rufes der Universität diene, zulässig sei.
5 BGE 102 Ia 329 f.
6 § 7 DO.
7 Baumann, S. 9.

das Disziplinarrecht geht allgemein nicht mit, wenn der Student nach Hause geht[1].

In der Hochschule wird der Student verpflichtet, sich so zu verhalten, dass Veranstaltungen oder der geordnete Betrieb nicht gestört werden[2]. Diese Vorschrift ist so weitgefasst, dass jede mögliche Art von Störung des Betriebes vorstellbar ist, sei es durch Lärm, ostentatives Zeitungslesen in der Vorlesung oder z.B. durch Aufforderung der Mitstudenten, in einer bestimmten Uebung nicht aktiv mitzuarbeiten[3].

Hinsichtlich des Verhaltens gegenüber Behörden und Professoren besteht zwar keine ausdrückliche Bestimmung mehr, die eine gebührende Achtung verlangen würde[4], aber gem. § 7 lit. c DO wird ein Disziplinarfehler angenommen, wenn ein Student Organe der Universität, Mitglieder des Lehrkörpers, Assistenten, Studierende oder Personal in ihrer Tätigkeit behindert. Diese Bestimmung lässt zwar keine Ahndung mehr zu, wenn ein Student einen Professor nicht grüsst, wohl aber, wenn er ihn beleidigt, indem ein Student die erwähnte Zeitung liest[5]. Im übrigen unterstehen die Studenten auch der Hausordnung, die gewisse Benutzungsregelungen aufstellt, so die Zutrittszeiten zu den Hörsälen festlegt, das Rauchen u.a. in Schulräumen verbietet oder gebietet, dass Abfälle nicht auf den Boden zu werfen seien, und Hunden den Zutritt zur Universität untersagt[6]. Schliesslich unterstehen die Studenten hinsichtlich des Rechts, Veranstaltungen zu organisieren bzw. Propaganda zu betreiben und Geld bzw. Unterschriften zu sammeln sowie Druckschriften zu verkaufen, dem Regulativ, wobei dessen Anordnungen unter der Meinungsäusserungs- und

---

1 Baumann, S. 9.
2 § 7 lit. b DO.
3 Killias M., Disziplinarrecht, herausgegeben vom Verband der schweizerischen Studentenschaft (ohne Jahr u. ohne Ort), S. 23.
4 § 42 Ziff. 2 RSA vom 11. März 1952 (aufgehoben).
5 Vgl. BGE 98 Ib 301 ff. (Pra 1973, Nr. 68, S. 218 ff.) wo es als untolerabel bezeichnet wird, wenn die geistige Atmosphäre vergiftet werde, denn dann werde auch die Ordnung gestört.
6 Hausordnung für die Universität Zürich vom 26. August 1914.

Versammlungsfreiheit betrachtet werden sollen, da die Ausübung dieser Rechte dabei im Vordergrund steht.

Somit hat also der Student primär nurmehr die Ordnung im Hause zu wahren und nur noch in geringem Umfange innerhalb der Hochschule Betätigungen zu unterlassen, die der Achtung der Hochschule in der Gesellschaft nachteilig sein könnten[1].

Für den Bereich ausserhalb der Hochschule werden an die Lebensführung der Studenten – mit wenigen Ausnahmen – keine Anforderungen mehr gestellt. Für die Disziplinarfehler gilt aber das Ubiquitätsprinzip, d.h. ein Verstoss gegen das Disziplinarrecht gilt als da verübt, wo der Täter es ausübt, und da, wo der Erfolg eingetreten ist[2]. So spielt es keine Rolle, ob ein Brief, der die Achtung vor dem Können, vor dem kritischen Sinn des Andersdenkenden, vor der Menschenwürde vermissen lässt, ja die geistige Atmosphäre an der Hochschule zu vergiften droht, an dieser selbst oder ausserhalb derselben geschrieben und an die Studenten verteilt wird. So kann auch der Student, der von ausserhalb des Universitätsareals einen Stein gegen eine Fensterscheibe der Universität wirft, disziplinarisch bestraft werden[3].

---

1 Aehnlich Stöber D., Die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Studenten im Spannungsverhältnis Hochschule und Staat unter Berücksichtigung der Rechtslage im Lande Niedersachsen (Diss. Braunschweig 1969), S. 161, der aber vom Studenten erwartet, dass er alles unterlässt, was dem Ansehen der Universität schaden könnte, da dieses Ansehen aus der Unabhängigkeit gegenüber der Gesellschaft resultiere und nur so aufrechterhalten werden könne.

2 Vgl. Art. 7 StGB.

3 Erwähnt werden sollte noch die Bestimmung, dass es gem. § 39 RSA zur Durchführung von Fackelzügen und feierlichen Aufzügen durch studentische Vereinigungen eine Bewilligung des Rektorates braucht. Schliesslich kann gem. § 7 lit. e DO ein Student disziplinarisch gemassregelt werden, wenn er eine Ausweisschrift oder eine Vergünstigung, die ihm aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Universität zukommt, missbraucht.

b) Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit

Auch hier sei vorerst auf das diesbezüglich Allgemeingültige hingewiesen, das vorstehend dargestellt wurde. Ebenso haben gewisse Beispiele, die unter der Garantie der persönlichen Freiheit angerufen wurden, auch hier ihre Gültigkeit.

Hierunter scheinen vor allem die Bestimmungen zu fallen, welche im Regulativ die Rechtsstellung des Studenten regeln. Hier stellt sich das Bundesgericht[1] auf den Standpunkt, dass sich aus den Freiheitsrechten kein Anspruch auf positive Leistungen des Staates ableiten lasse, vielmehr habe der Benutzer einer öffentlichen Anstalt nur einen Anspruch darauf, die Einrichtungen einer Anstalt so zu benutzen, wie ihr Zweck es vorsehe. Wo aber die Grenze zwischen Benutzungen zu ziehen ist, die der Zweck gebietet, und den sog. Sonderbenutzungen, wird nicht festgelegt. Dies scheint im Ermessen der Verwaltung zu stehen. Das Bundesgericht will sich auch nicht dazu durchringen, dass aus bestimmten Rechten gewissermassen ein Anspruch auf Benutzung – wenigstens durch Gruppierungen, die in einer Beziehung zur Universität stehen – sich ableiten lassen. Immerhin muss erkannt werden, dass gewisse Handlungen der Studenten, die im Regulativ als Sonderbenutzungen hingestellt erscheinen, zum Bereich studentischer Betätigung im Rahmen des Anstaltszweckes gehören und damit ein Anspruch darauf besteht, der den Schutz der Freiheitsrechte geniesst. Die Verwaltung darf dabei den Bereich der so geschützten Betätigung nicht zu eng setzen. So hat sie bereits unter der bestehenden Regelung Propaganda im Rahmen akademischer Auseinandersetzungen bewilligungsfrei erlaubt, ebenso dürfen Flugblätter, Zeitungen etc. durch Studenten unter gewissen Bedingungen ohne Bewilligung verteil werden und Wandzeitungen auf bereitgestellten Stellwänden angebracht werden. Bewilligungsfrei erlaubt ist auch das Sammeln von Unterschriften für universitäre Zwecke. Für einen weitergehenden Gebrauch, der dem gesteigerten Gemeingebrauch bzw. der Sondernutzung gleichgestellt werden kann, werden Bewilligungen gefordert, so z. B. für das

1 BGE 98 Ia 362 ff.

Hissen von Fahnen, den Gebrauch von Mega- bzw. Gigaphonen, für das Aufstellen von Tischen und weiteren Stellwänden.

Zu begrüssen ist die Tatsache, dass das Bundesgericht feststellt, dass die zuständige Instanz bei der Handhabung der Benutzungsregeln an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit gebunden ist[1].

c) Einschränkung der Eigentumsgarantie

Selbstverständlich dürfte sein, dass das Rektorat bzw. der Hausvorstand für die Beseitigung und Einziehung unerlaubter Anschläge, Flugblätter, Spruchbänder etc. sorgen darf[2]. Dabei darf im Falle eines Disziplinarverfahrens der Rektor oder Universitätsanwalt die Gegenstände bereits bei Einleitung dieses Verfahrens im Sinne einer vorsorglichen Massnahme vorläufig sicherstellen. Nach Anhörung der Betroffenen fällt der Universitätsanwalt oder der Disziplinarausschuss einen Entscheid darüber, was endgültig mit den sichergestellten Gegenständen geschehen soll[3].

Bei der Exmatrikulation haben die Studenten u. a. die Legitimationskarte und die Ausweiskarte für die Zentralbibliothek abzugeben[4]. Es besteht die Uebung, dass die zur Immatrikulation eingereichten Unterlagen[5] erst nach Rückerstattung oben erwähnter Ausweise ausgehändigt werden. Dies dürfte aber mehr der guten Ordnung dienen und keine erzwingbare Regelung darstellen, da z. B. bei Verlust eines Ausweises ohne weiteres ein neuer ausgestellt wird[6].

---

1 So Huber H., Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1972, in: ZBJV 1973, S. 450, betreffend BGE 98 Ia 362 ff.
2 Ziff. 6 II Regulativ.
3 § 14 DO.
4 § 53 RSA.
5 § 12 d RSA.
6 § 25 RSA.

d) Einschränkung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit

Mit der Vereinsfreiheit nicht gänzlich vereinbar dürfte die Forderung sein, dass studentische Vereine dem Rektorat ihre Gründung zur Kenntnis zu geben, die Statuten und ein Verzeichnis des Vorstandes und der übrigen Mitglieder einzureichen haben. Dies ist tolerabel, soweit es sich um die Vertretung der Studierenden in Organen und Kommissionen der Universität und Erziehungsbehörden handelt, somit bei der – inzwischen aufgehobenen – Studentenschaft, wo der Hochschulkommission die Rechtsaufsicht zusteht[1].

Die Versammlungsfreiheit im universitären Bereich wird tangiert, indem nur der Studentenschaft, ihren Organen und Untergruppen auf Fakultätsebene Räume ohne formelle Bewilligung zugeteilt werden[2]. Auch für akademische oder kulturelle Veranstaltungen politischen Charakters der Studenten braucht es eine Bewilligung, während für Veranstaltungen agitatorisch-provokativen Charakters und solchen, die befürchten lassen, dass sie den Unterricht oder den allgemeinen Betrieb stören könnten, von vornherein eine Bewilligung ausgeschlossen ist. Eine solche Formulierung ist nicht unproblematisch, da sie eine sehr restriktive Praxis zulässt. So könnte versucht werden, z. B. Bewilligungen für Veranstaltungen über aussenpolitische Ereignisse generell zu verweigern, während Veranstaltungen zu universitätspolitischen Problemen, die die Ordnung oft mehr gefährden als jene, weiterhin bewilligt werden müssten. Im übrigen dürfte es nicht schwerfallen, auch bei aussenpolitischen Themen einen Bezug zur Universität herzustellen. Vorzuziehen wäre eine Lösung, die auf inhaltliche Kriterien verzichtet und nur darauf abstellt, ob die Veranstalter als Vereinigung anerkannt sind und ob Art und Umfang der Veranstaltung eine Störung von einigem Gewicht für den Unterricht oder den allgemeinen Betrieb erwarten lassen oder nicht[3].

---

1 § 36 bis lit. g RSA.
2 Ziff. 1 Regulativ.
3 Vgl. Erläuterungen zum Vorentwurf einer Hausordnung der Universität Zürich vom 22. März 1974, S. 11 ff.

§ 10 ANSTALTSGEWALT UND NEBENZWECKBENUTZER

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Nebenzweckbenutzung um eine Benutzung durch Personen, die ausserhalb des Personenkreises liegen, denen der Anstaltszweck zu dienen bestimmt ist, oder Benutzungen, die in der Art ausserhalb der öffentlichen Anstalts-Zweckbestimmung liegen. Massgebliches Unterscheidungsmerkmal zur Sonderzweckbenutzung ist das Fehlen eines Störungspotentials.

Da die Schuleinrichtungen der drei Schulstufen – Volks-, Mittel- und Hochschule – von den gleichen Personen und in gleicher Art benutzt werden können, werden die drei Stufen nicht mehr von vornherein unterschieden. Wo sich aber erwähnenswerte Charakteristiken zeigen, sollen diese aufgeführt werden.

I. Umfang der Anstaltsgewalt

Personen, die von privater Seite organisierte Kurse der Erwachsenenbildung i. w. S.[1] besuchen, sollen als Hauptbeispiel für diese Benutzergruppe hingestellt werden. Es handelt sich um Personen, die nicht Studenten sind, bzw. Studenten sind, aber solche Kurse besuchen. Im übri-

---

1 Darunter sind Kurse berufsbildender und allgemeinbildender Art zu verstehen.
Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission für die Erwachsenenbildung, Zürich 1974, S. 39 und Bildungszentren in den Gemeinden (Ergebnisse einer Umfrage), hsg. von der SVEB und der Schweizerischen Unesco-Kommission, (Bern und Muttenz 1964), S. 3 f., wo u. a. als dringliche Förderungsaufgabe die Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten angesehen wird. Im zweiten Bericht steht: pro Gemeinde stehen etwa 2-3 Räume für die Erwachsenenbildung zur Verfügung. Die Forderung nach Schaffung von Bildungszentren in Gemeinden stelle daher eine natürliche Weiterentwicklung dar, vgl. S. 9. Ein Beispiel dafür wäre z. B. das Birmensdorfer Gemeindezentrum, wo Schulhaus, Säle, Spiel- und Bastelräume, Jugendkeller, Bibliothek, Restaurant und Wohnungen nebeneinander bestehen, vgl. NZZ Nr. 121 vom 29. Mai 1978, S. 27.

gen stören diese Kurse den Betrieb für den Hauptzweck nicht, da sie zeitlich ausserhalb der übrigen Vorlesungszeit liegen oder in ohnehin leeren Räumen stattfinden.

Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die Frage, wieweit und zu welchen Zwecken Räume einer öffentlichen Schule privaten Kreisen geöffnet werden sollen, eine Ermessensfrage sei. Ueblicherweise werde die Inanspruchnahme der Anlagen für kulturelle Veranstaltungen von Vereinen, Gesellschaften, für Zwecke der Erwachsenenbildung und für Turnzwecke gestattet[1]. Somit also für schulische Veranstaltung i. w. S.[2].

§ 36 I VSV schreibt vor, dass während der Unterrichtszeit Schullokalitäten und Aussenanlagen nicht zu schulfremden Zwecken verwendet werden dürfen. Hier wird es bei einer vernünftigen Auslegung möglich sein, sogar während der Schulzeit – leere – Räume für bestimmte Gruppen zur Verfügung zu stellen, denn obenstehende Vorschrift kann nur zum Zwecke haben, Störungen des Schulbetriebes zu vermeiden. Obwohl somit zwischen der Benutzung zur Unterrichts- und jener zur schulfreien Zeit zu unterscheiden ist und in der schulfreien Zeit die Störungsmöglich-

---

1 Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 5. November 1964, Nr. 4564: Nicht bewilligt werden Gesuche für bloss gesellige Vereinsveranstaltungen und für Wahlversammlungen politischer Parteien. Vgl. zu politischen Aktionen auch ETH-Bulletin 42b, 1971, S. 6 f.
Dies entspricht auch dem Grundsatz im Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens vom 1. Februar 1970 und der VV dazu vom 22. April 1971 – wobei gem. Protokoll des Kantonsrates, Bd. III, 1967-1971, S. 3226 ff., die Education permanente eine besondere gesetzliche Verankerung brauche –. Damit muss aber die berufsqualifizierende Erwachsenenbildung gemeint sein, denn gem. Zusammenstellung des EDI vom 26. Juni 1969 zur Förderung der Erwachsenenbildung, S. 3, gab die ED Zürich an, dass Erwachsenenbildung auf der Grundlage des neuen Gesetzes unterstützt werden solle.

2 Wenn die Erwachsenenbildung von den öffentlichen Schulen selber durchgeführt und der Schulbetrieb institutionalisiert würde, müsste man eine Massnahme im Hauptzweck annehmen, so die Berufsschule IV für allgemeine Erwachsenenbildung. Vgl. V der Berufsschule der Stadt Zürich vom 14. Juni 1972, Art. I, Ziff. 4, lit. c.

keit noch kleiner ist, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, so z. B. dürfen die Vorbereitungsarbeiten des Lehrers nicht beeinträchtigt werden[1].

Trotz des Bestehens von Regelungen auf Gemeindeebene[2] sind die Petenten oft auf das Wohlwollen der Lehrerschaft bzw. Schulpfleger und Gemeinderäte angewiesen. Ein sehr gewichtiges Wort haben die Schulabwarte mitzureden[3]. Interessanterweise werden in den zur Verfügung stehenden Reglementen die Benutzungen der Räume und Plätze nur auf Zusehen hin bewilligt, sodass sie jederzeit ohne Begründung zurückgezogen oder an bestimmte Bedingungen geknüpft werden können[4]. Trotz des Passus' "auf Zusehen hin" haben sich die Bewilligungsbehörden aber an die vom Bundesgericht auch für diesen Bereich als massgebend erklärten Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit zu halten[5]. Solange aber nicht eine detaillierte gesetzliche Regelung vorliegt, wird sich unter Hinweis auf organisatorische Schwierigkeiten immer wieder ein Vorwand finden lassen, um die Durchführung solcher Kurse in Schulgebäuden zu verweigern[6]. Innerhalb des

---

1 Vgl. § 37 VSV.

2 Z. B. Reglement über die Benützung von Schulräumen und Schulplätzen der Schulpflege Kloten vom 4. September 1974; Allgemeine Vorschriften über die Benützung städtischer Schulgebäude etc. durch Vereine usw. der Stadt Zürich vom Januar 1938 sowie V über die Gebühren für die Benützung von städtischen Schulgebäuden und Sportanlagen vom 15. Juni 1977 und V über die Benützung der städtischen Sportanlagen vom 13. Oktober 1976; V über die Benützung von Schulhäusern, Turnhallen und Spielplätzen durch Vereine und Private der Stadt Winterthur vom 24. Januar 1972.

3 Vgl. Entwürfe eines Anstellungsvertrages, Pflichtenheft für Hauswarte, Reglement für die Benützung der Schulanlagen, hrsg. vom Kantonalverband zürcherischer Schul- und Hauswarte (Maur und Wila, 17. März 1974).

4 So Benutzungsreglement von Kloten, a. a. O., Art. 4 oder V von Winterthur, a. a. O., Art. 2.

5 BGE 98 Ia 362 ff.

6 So z. B. Schliessung während 13 Wochen Ferien, da der Abwart abwesend ist etc., vgl. Expertenbericht für die Erwachsenenbildung, a. a. O., S. 22. Ansätze für ein solches Gesetz sind da, z. B. Entwurf für ein Gesetz über die Organisation des Unterrichtswesens, ED des Kantons Zürich vom Juni 1972.

einmal begründeten Verhältnisses stehen die Bewilligungsinhaber und die einzelnen Benutzer in einem Rechtsverhältnis zu den Sachen der öffentlichen Anstalt und unterliegen einem sehr weitgehenden "Weisungsrecht" des Schulhausverwalters und des Abwartes, dem sie sich zu unterziehen haben[1]. Es handelt sich aber ausschliesslich um Anordnungen, die sich auf den Schutz der öffentlichen Sachen als solche beziehen. Aufgrund der dichten öffentlichrechtlichen Bestimmungen, der Bezeichnung der Entschädigung als Benutzungsgebühr und des Rekursrechtes gegen Entscheide des Schulamtes an den Schulrat ist das Bestehen öffentlichrechtlicher Rechtsverhältnisse anzunehmen.

Bei Schulen, die sich im Eigentum des Kantons befinden, insbesondere Mittelschulen, stellen sich ähnliche Probleme, obwohl hier z. B. wenigstens eine Gebührenordnung für die Benutzung der Turnanlagen, Aulen und Schulräume besteht[2], wobei die definitive Festsetzung der Gebühren in bestimmten Fällen durch die Schulleitung im Rahmen der Gebührenordnung erfolgt. Ueber die Frage der Zuteilung an sich bestehen soweit ersichtlich keine weiteren allgemeingültigen gesetzlichen Regelungen. Als Basis muss wiederum § 6 UG genügen, abgesehen von Regelungen über die Benutzung von Räumen in Schulgebäuden durch Schülerorganisationen und Schülervereine[3] und vereinzelten Benutzungsbestimmungen für Turnanlagen[4]. Um das eigene Ermessen zu binden, wurden z. T. allgemeine Benutzungsbestimmungen durch die Schulleitungen erlassen[5]. Es handelt sich dabei um sachgerechte Anordnungen, die durch das Hausrecht und den allgemeinen Widmungszweck gedeckt werden.

---

1 V für Winterthur, a.a.O., Art. 14.
2 Gebührenordnung für die Benützung der Turnanlagen, Aulen und Schulräume der kantonalen Mittelschulen vom 24. September 1975.
3 § 28 SO.
4 Bestimmungen für die Benützung der Turnanlagen der Kantonsschule Zürichberg durch Vereine und Sportgruppen vom 2. Dezember 1960. (Aehnliche Regelung für die Kantonsschule Freudenberg durch die Erziehungsdirektion erlassen).
5 So z. B. die allgemeinen Benützungsbestimmungen für die Aula der Kantonsschule Zürichberg – Ramibühl vom Januar 1974.

Für die diesbezügliche Benutzung der Universität besteht in formeller Hinsicht eine genügende generell-abstrakte Ordnung, inkl. eine Gebührenordnung[1]. Materiell war das Regulativ hingegen schon oft ein Stein des Anstosses und gab auch Anlass zu einer staatsrechtlichen Beschwerde an des Bundesgericht, die zwar abgewiesen wurde[2]. In diesem Zusammenhang interessiert nur der erste Teil, der die Veranstaltungen umfasst, und zwar die akademischen und kulturellen Veranstaltungen, auch solche politischen Charakters. In Frage kommen aber nur Bewilligungen für Personen, die in Beziehung zur Universität stehen[3]. Dabei ist zu unterscheiden zwischen denjenigen, die eine Veranstaltung organisieren, und denen, die diese dann letztlich besuchen. Letztere müssen nicht mehr in Beziehung zur Universität stehen. Der Begriff der Beziehung ist alles andere als klar, er lässt eine enge oder weite Auslegung zu, wobei dies wiederum von der Häufung der Gesuche und der politischen Situation abhängen wird. Immerhin hat sich die zuständige Instanz u.a. an den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu halten. Klare Bedingungen bestehen dahingehend, dass die Veranstaltungen weder agitatorisch-provokativ noch so angelegt sein dürfen, dass eine Störung des Unterrichts oder des allgemeinen Betriebes zu befürchten ist. Ohne Zweifel dürfen Bewilligungen für Veranstaltungen von Universitätsangehörigen gebührenfrei und solche von ausseruniversitären Gruppierungen nur gegen Leistung einer Gebühr erteilt werden, ohne gegen Art. 4 BV zu verstossen, da Ungleiches ungleich behandelt werden darf.

Die Benutzer, Veranstalter und Besucher der jeweiligen Veranstaltung, unterstehen dem Hausrecht und somit auch der Hausordnung, soweit die-

---

1 Regulativ zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen vom 8. Oktober 1971 und Gebührenordnung für die Benützung von Universitätsräumen vom 11. Oktober 1972. Zur Gebührenerhebung vgl. ZR 1972, Nr. 49, S. 141 ff. und BGE 104 Ia 113 ff.

2 BGE 98 Ia 362 ff. Ausserdem wurde u.a. im Auftrage des Rektorates eine neue Hausordnung zur Integration der Hausordnung und des Regulativs entworfen, für die ein Vernehmlassungsverfahren am 27. Mai 1974 abgeschlossen wurde.

3 Vgl. Ziff. 2 Regulativ.

se auf diese Benutzergruppe sachlich anwendbar ist[1]. Bei Widerhandlungen können sie aufgrund des Ordnungsstrafengesetzes[2] verfolgt werden, in schweren Fällen auch nach StGB. Studenten hingegen, die diese Veranstaltungen besuchen, unterstehen dem Disziplinarrecht der Universität[3].

Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen im Universitätsbereich durch die Aufgliederung der Räumlichkeiten auf verschiedene Gebäude, die wiederum verschiedenen Fakultäten bzw. Instituten zugeteilt sind. So besteht beispielsweise eine – provisorische – allgemeine Hausordnung für das Institutsgebäude Freiestrasse 36[4], die vorsieht, dass der Hausverwalter – ein Dozent – eine spezielle Hausordnung erlassen kann, der Hausvorstand – der Universitätssekretär – Bewilligungen für die Benutzungen ausserhalb der Oeffnungszeiten erteilt. Schliesslich wird in Art. 6 erklärt, dass die leeren Hörsäle während der Oeffnungszeit zur Benutzung freistehen.

Neben den erwähnten Veranstaltern und den Besuchern der Veranstaltungen Dritter gibt es noch weitere Kategorien von Nebenzweckbenutzern, so Besucher der Veranstaltungen am "Tag der offenen Türe", Besucher z.B. des Völkerkundemuseums, die durch das Hauptgebäude gehen müssen, bis sie ihre Besichtigung beginnen können[5]. Als Grenzfall dürfte beispielsweise die Behandlung bedürftiger Patienten am Zahnärztlichen Institut anzusehen sein[6], obwohl das Institut im Hauptzweck für die wis-

---

1 So z.B. betreffend Reinlichkeit, Benutzung des Personenaufzuges, Garderobenbestimmungen, Hundeverbot, Rauchverbot etc.
2 Vgl. Ziff. 13 Regulativ und Gesetz betr. die Ordnungsstrafen vom 30. Oktober 1866.
3 Vgl. Ziff. 11 Regulativ.
4 Vom Rektor erlassen am 30. April 1969.
5 Vgl. Besuchsordnung für die Sammlung für Völkerkunde der Universität Zürich vom 14. November 1916, wo den Besuchern in § 1 u.a. sogar vorgeschrieben wird, dass sie den Eingang von der Künstlergasse und die Treppe im Turmbau zu benutzen haben.
6 Vgl. § 14 der V über das Zahnärztliche Institut der Universität Zürich vom 17. April 1947.

senschaftliche und praktische Ausbildung der Zahnärzte sorgt sowie der wissenschaftlichen Forschung dient[1], sodass die Patienten nur als unabdingbarer Anhang zu betrachten sind.

Auf Gemeindeebene wären noch als Beispiele anzuführen: Das Recht der politischen Gemeinde, für öffentliche Zwecke sich der Schulhäuser und Turnhallen zu bedienen[2], und das Recht konfessioneller Minderheiten, Schullokale beanspruchen zu dürfen[3]. Als Grenzfall zur Sonderzweckbenutzung dürfte das Recht der Truppe, Unterkunft etc. in Gemeindeeinrichtungen zu beziehen, angesehen werden, was teilweise sogar zu Schuleinstellungen führen kann[4]. Ein Grenzfall deshalb, weil diese Inanspruchnahme den Schulbetrieb effektiv stören kann; das Bestehen einer gesetzlichen Regelung macht aber daraus praktisch einen Hauptzweck, der vor der ordentlichen Benutzung zurückzutreten hat.

Für diese Personen fällt auf, dass sie nur in einer Beziehung zu der öffentlichen Sache der Anstalt stehen und – mit Ausnahme der Zahnpatienten – keine personenbezogene Dienstleistung in Anspruch nehmen. Vor ihnen muss die Anstalt nur dahingehend geschützt werden, dass nicht über eine Störung des Betriebes der Anstaltszweck nicht mehr erfüllt werden kann. Sie unterliegen somit der Hausordnung und letztlich dem Hausrecht.

II. Träger der Anstaltsgewalt

Auch hier wiederum ist die Anstaltsgewalt auf verschiedene Staatsorgane verteilt, welche teils innerhalb der Anstaltsorganisation stehen, teils ausserhalb. Diejenigen, die ausserhalb stehen, haben sowohl die Kom-

---

1 Vgl. § 1 V über das Zahnärztliche Institut, a. a. O.
2 § 17 GG.
3 § 29 VSV u. § 36 II VSV.
4 §§ 30 f. BG über die Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 u. § 15 III u. § 36 II VSV.

petenz, direkt zu entscheiden als auch auf Beschwerde hin oder kraft ihres Aufsichtsrechts nach eigenen Feststellungen. Hier geht es um das sog. Hausrecht, das ein Teil der Anstaltsgewalt ist, das aber auch dann dem Staate zusteht, wenn das Verwaltungsvermögen nicht einer öffentlichen Anstalt gewidmet ist.

Die diesbezüglichen grundlegenden gesetzlichen Bestimmungen wurden entweder vom Regierungsrat, Erziehungsrat oder der Erziehungsdirektion erlassen. Die laufende Verfügung über die Räume steht dagegen regelmässig grundsätzlich den anstaltsinternen Organen zu, so der Schulleitung, dem Rektor, dem Hausvorstand etc. Besondere Veranstaltungen bedürfen aber zum Teil der Bewilligung der Aufsichtsinstanzen. Auf Gemeindeebene ist für die Erteilung der Benutzungsbewilligungen entweder das Schulamt[1], die Schulpflege[2] oder der Präsident der Kreisschulpflege der Stadt Zürich[3] zuständig. Bei kantonalen Mittelschulen entscheidet primär die Schulleitung, so auch zum Teil über die Gebührenhöhe[4]. Bei der Universität steht das Recht, Bewilligungen zu erteilen, dem Rektor bzw. Hausvorstand, dem Senatsausschuss und der Erziehungsdirektion zu[5].

---

1 V über die Benützung von Schulhäusern etc. der Stadt Winterthur, a.a.O., § 1.

2 Reglement über die Benützung von Schulräumen, Kloten, a.a.O., § 2.

3 Art. 7 der Geschäftsordnung für die Schulbehörden der Stadt Zürich vom 5. Juli 1972.

4 Gebührenordnung für die Benützung der Turnanlagen, Aulen und Schulräume der kantonalen Mittelschulen vom 24. September 1975, Ziff. 9 u. 10 oder Ziff. 1 der Bestimmungen für die Benutzung der Turnanlagen der Kantonsschule Zürichberg durch Vereine und Sportgruppen vom 2. Dezember 1960.

5 Ziff. 3 Regulativ; Ziff. 4 Gebührenordnung für die Benützung von Universitätsräumen vom 11. Oktober 1972.

III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt

Wie bereits erwähnt, lässt das Bundesgericht nicht zu, dass aus den Freiheitsrechten ein Anspruch auf positive Leistung des Staates abgeleitet wird, hier insbesondere auf Zulassung zur Benutzung von Anstaltsräumlichkeiten ausserhalb des Hauptzweckes[1].

Es hiesse aber, das Bundesgericht falsch verstehen, wenn man annähme, dass der einzelne Nebenzweckbenutzer nicht in den Genuss der Grundrechte käme, wenn er in das Benutzungsverhältnis eintritt. So sind diese Benutzer insbesondere durch die Garantie der persönlichen Freiheit geschützt, die sie vor allem vor schikanöser, menschenunwürdiger und von sachlich nicht begründeten Eingriffen belasteten Behandlung schützen soll. Insoweit ist eine Regelung fraglich, die eine Schliessung der Gebäude um 21.30 Uhr vorsieht, an Samstagen sogar um 17.00 Uhr[2], dies auch dann, wenn Verlängerungen ausnahmsweise auf vorausgehendes schriftliches Gesuch hin möglich sind. Ein Vortrag mit reger Diskussion musste schon oft abgebrochen werden, weil der Abwart nervös mit dem Schlüssel klimperte und Drohungen ausgestossen wurden, dass unter diesen Umständen mit einer weiteren Bewilligung nicht mehr zu rechnen sei. Das Bundesgericht erklärte, dass für Einschränkungen die Ansprüche der Betroffenen und des Anstaltsbetriebes gegeneinander abzuwägen seien[3], d.h. dass nicht alle Verbote damit begründet werden könnten, dass die Organisation der Anstalt es so verlange; ein gewisses Entgegenkommen sollte nicht leichthin unter Hinweis auf irgendwelche Durchführungsschwierigkeiten rundweg abgelehnt werden können[4]. So sollte es in diesen Fällen möglich sein, dem ordentlichen Abwart einen Vereinsabwart zur Seite zu stellen und dafür höhere Gebühren zu verlangen bzw. eine Person des Veranstalters als verantwortlichen Schlüsselhalter zu bezeichnen.

---

1 BGE 98 Ia 362, vgl. auch ZR 1970, Nr. 78, S. 207 ff.
2 Benützungsverordnung von Winterthur, a.a.O., Ziff. 8.
3 BGE 103 Ia 167.
4 BGE 99 Ia 272.

Es fragt sich auch, wo die zuständigen Instanzen eine Grenze ziehen wollen zwischen Veranstaltungen politischen Charakters und unpolitischen. Schliesslich dürfte es genügen, wie es für die diesbezügliche Benutzung der Universität vorgesehen ist, solche Veranstaltungen zu verbieten, die den Betrieb oder den Unterricht stören[1]. Das Problem ist nur, dass eine harmlose Veranstaltung zum Ausgangspunkt für eine schwere Störung genommen werden kann, so durch Personen, die gegen Thesen, die in einem Vortrag geäussert werden, opponieren. Hier hat sich der Inhaber der Anstaltsgewalt an die Störer direkt zu halten. Es geht nicht an, in solchen Fällen von vornherein den Veranstalter als Mitstörer[2] zu bezeichnen, da dadurch jede Veranstaltung bereits aus präventiven Gründen verboten werden könnte. Diesen sog. Veranlassern einer Störung kann eine Bewilligung nur untersagt werden, wenn sie eine Störung oder Gefährdung der Ordnung geradezu anstreben oder solche anderweitig nicht mit zumutbaren polizeilichen Mitteln verhindert werden können[3].

Schliesslich ist es deshalb fraglich, ob diesen Veranstaltern eine Kaution[4] abgefordert werden kann, die u.a. für den Ersatz allfälliger Schäden an Gebäuden und Mobiliar vorgesehen ist. Denn einerseits haften die Veranstalter nur nach ihrem Verschulden[5], anderseits darf für eine

---

1 Das Reglement für die Benützung von Räumen der ETHZ vom 29. März 1976 sieht in Art. 11 in Verbindung mit Art. 6 vor, dass auch an Dritte Räume für Veranstaltungen akademischer, kultureller, didaktischen oder geselligen Charakters überlassen werden können, wenn der Benützungszweck in Beziehung zur Hochschule stehe; es dürfe aber nicht die Befürchtung vorliegen, dass der Hochschulbetrieb gestört oder Schaden gestiftet werde.

2 Vgl. BGE 99 Ia 504 ff., wo das Bundesgericht verdeutlicht, dass als Mitstörer gilt, wer andere zu Störungen veranlasst oder bewusst in Kauf nimmt, dass andere es seinetwegen tun. Dies mag z.B. bei Prostituierten der Fall sein, nicht aber beispielsweise bei einem wissenschaftlichen Vortrag über Atomenergie.

3 Imboden/Rhinow, II, S. 997 f. Mathys H., Zum Begriff des Störers im Polizeirecht (Diss. Zürich 1974), S. 83, unterscheidet noch zwischen Präventiv- und Repressivpolizei. Er will bei der Präventivpolizei es damit genügen lassen, dass das Verhalten des Veranlassers allgemein mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Störung führen kann.

4 Ziff. 4 VI Regulativ.

5 BGE 98 Ia 372 ff.

Veranstaltung, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Schädigung erwarten lässt, keine Bewilligung erteilt werden. Letzteres Erfordernis muss auch erfüllt sein, wenn man eine Kaution für Schäden verlangen will[1].

Es dürfte kaum nötig sein, darauf hinzuweisen, dass die Nebenzweckbenutzer nur solange der Anstaltsgewalt unterstehen, als sie sich auf dem Areal der jeweiligen Schule aufhalten, da sie ja keine personenbezogene Bindung eingehen, sondern nur in eine Beziehung zu den sachlichen Einrichtungen treten.

§ 11 ANSTALTSGEWALT UND SONDERZWECKBENUTZER

Wie bereits deutlich zu machen versucht wurde, handelt es sich bei den Sonderzweckbenutzungen um solche Benutzungen öffentlicher Anstalten, die zwar im Rahmen des Anstaltszweckes liegen können, die ordentliche Benutzung aber erheblich übersteigen und/oder den Anstaltsgebrauch anderer – vor allem der ordentlichen Benutzer – stören oder gefährden können. So Benutzungen öffentlicher Schulen, die z. B. nicht spezifische Leistungen der Schule darstellen oder sogar dem Zweck der Schule teilweise entgegenstehen können. Als Beispiel Benutzungen gewerblicher Art, z. B. Verkaufsstände oder Wirtschaftsbetriebe, Benutzungen baulicher Art, z. B. Grabarbeiten, Benutzungen ausschliesslich politischer Art, z. B. Sammeln von Unterschriften, Darbietungen, Versammlungen, Umzügen und Demonstrationen und damit im Zusammenhang stehende Werbeaktionen.

Auch hier sollen alle drei Schulstufen gemeinsam betrachtet werden, da die Schuleinrichtungen in dieser Art von gleichen Personen benutzt werden können.

---

1 Imboden M., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, I (4. A. Basel u. Stuttgart 1971), S. 220.

I. Umfang der Anstaltsgewalt

Sind solche Betätigungen bereits für öffentliche Sachen im Gemeingebrauch bewilligungspflichtig[1], so erst recht beim Anstaltsbetrieb, der gegen Beeinträchtigungen viel empfindlicher ist.

Für die Volksschulen ist vorgesehen, dass während der Unterrichtszeit keine Schullokalitäten und Aussenanlagen zu schulfremden Zwecken verwendet werden dürfen, ausgenommen dort, wo dies gesetzlich vorgesehen ist[2]. Ausserhalb der Unterrichtszeit darf die Benutzung für schulfremde Zwecke nur bewilligt werden, wenn Gewähr dafür besteht, dass der Schulbetrieb und die Vorbereitungsarbeiten des Lehrers in keiner Weise beeinträchtigt werden, die Anlagen nicht Schaden leiden und für die rechtzeitige Reinigung und Lüftung der Räumlichkeiten gesorgt wird. Wirtschaftsbetriebe sind nur ausnahmsweise in Nebenräumen etc. und unter bestimmten Bedingungen zulässig[3]. Also sind auch Tätigkeiten zulässig, die den übrigen Betrieb zwar stören oder gefährden könnten, aber wo diese Gefahr durch bestimmte Vorkehrungen, die durch Bedingungen und Auflagen veranlasst werden könnten, in Grenzen gehalten bzw. gebannt werden kann[4]. Immerhin können ausnahmsweise generelle Verbote ausgesprochen werden, so z. B. aus hygienischen Gründen, wenn beispielsweise Lokale durch die Kinder als Hauptzweckbenutzer als Wohnstuben benutzt werden[5].

Auf der Mittelschulstufe gibt es keine generelle gesetzliche Benutzungsregelung. Es kann aber anhand der Gebührenordnung für die Benutzung

---

1 Z. B. Vorschriften über die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken (Stadt Zürich) vom 16. Juni 1972; Vorschriften über die Benützung des öffentlichen Grundes zu politischen Zwecken (Stadt Zürich) vom 5. Juli 1972; V über die private Inanspruchnahme öffentlichen staatlichen Grundes (Sondergebrauchsverordnung) vom 24. Mai 1978.

2 § 36 VSV.

3 § 37 VSV.

4 Imboden/Rhinow, I, S. 343.

5 V über die Horte der Stadt Zürich vom 2. Juli 1974, § 44.

der Turnanlagen, Aulen und Schulräume der kantonalen Mittelschulen vom 24. September 1975 festgestellt werden, dass nicht nur eine Oeffnung für schulverwandte Zwecke, sondern auch für Anlässe, die einen Wirtschaftsbetrieb etc. erfordern, vorgesehen ist[1]. Es bestehen daneben auch Verordnungen für die einzelnen Schulen[2]. Ausserdem liegen Reglemente für anderweitige Benutzungen vor, z. B. für die Benutzung von Garagen und Unterständen[3].

Alle diese Erlasse werden ergänzt durch Vorschriften der Schulleitungen, z. B. Parkierungsordnung der Kantonsschule Zürich-Rämibühl vom 1. Juni 1971 und Benutzungsordnung der Kantonsschule Rämibühl-Zürich, Tiefgarage 1. Untergeschoss, vom 1. Juli 1972 oder allgemeine Benützungsbestimmungen für die Aula der Kantonsschule Zürichberg-Rämibühl vom Januar 1974.

Auf Hochschulstufe ist wiederum das Regulativ massgebende Grundlage.

Zusammengefasst muss mit dem Bundesgericht[4] festgehalten werden, dass sich auch diesbezüglich aus den Freiheitsrechten kein positiver Anspruch für eine derartige Benutzung ableiten lässt, sodass eine Benutzung nur im Rahmen des Benutzungsreglementes erfolgen kann und die zuständige Instanz bei ihrem diesbezüglichen Wirken insbesondere an die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit gebunden ist. Diese Benutzergruppe untersteht wie die Nebenzweckbenutzer nur den sachgebundenen Anordnungen der Anstaltsorgane die ihre Rechtfertigung in der Beziehung zu den öffentlichen Sachen im Anstaltsgebrauch haben und letztlich unter dem Begriff "Hausrecht" zusammengefasst bezeichnet werden können.

---

1 Ziff. 1/B/c oder Ziff. 2/A/e u. f. ausserdem ist allgemein bekannt, dass dort Tanzanlässe und andere Festlichkeiten abgehalten werden.

2 Bestimmungen für die Benützung der Turnanlagen der Kantonsschule Zürichberg durch Vereine und Sportgruppen vom 2. Dezember 1960, Ziff. 42 (ähnlich die Bestimmungen für die Kantonsschule Freudenberg).

3 Reglement über die Benützung von Garagen und Unterständen in staatlichen Liegenschaften vom 27. Dezember 1934.

4 BGE 98 Ia 362 ff.

II. Träger der Anstaltsgewalt

Wie bereits sichtbar wurde, ist die Anstaltsgewalt auch hier auf verschiedene Staatsorgane verteilt. Die ausserhalb der internen Anstaltsorganisation stehenden Organe haben auch hier sowohl die Kompetenz, direkt zu entscheiden, als auch erst auf Beschwerde hin oder kraft ihres Aufsichtsrechts nach eigener Feststellung.

Für die Volksschulen besteht nur eine generelle, nicht-zwingende Vorschrift des Erziehungsrates, welche unter gewissen Einschränkungen die Oeffnung der Schulhäuser etc. erlaubt[1]. Die laufende Verfügung über die Räume etc. steht den Gemeindebehörden zu, welche auch Detailvorschriften erlassen haben[2].

Im Mittelschulbereich begnügt sich der Regierungsrat mit einer Gebührenordnung[3] und überlässt die Regelung grundsätzlich den Schulleitungen.

Auch an der Universität beschränkt sich der Erziehungsrat bzw. Regierungsrat auf eine knappe Benutzungsregelung und eine Gebührenordnung[4]. Die Regelung im konkreten Fall wird auch hier weitgehend der Schulleitung überlassen.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass auch hier eine sehr lockere gesetzliche Regelung besteht, die in einem nicht unwichtigen Bereich den Verwaltungsinstanzen eine sehr weitgehende Freiheit lässt, die u.a. mangels Vergleichsmaterials nur schwer kontrollierbar ist. Es wäre deshalb erwünscht, wenn Grundsätze für die inhaltliche Gestaltung der entspre-

---

1 §§ 36/37 VSV.
2 Z.B. Reglement über die Benützung von Schulräumen und Schulplätzen der Schulpflege Kloten vom 4. September 1964.
3 Gebührenordnung für die Benützung der Turnanlagen, Aulen und Schulräume der kantonalen Mittelschulen vom 24. September 1975.
4 Regulativ und Gebührenordnung für die Benützung von Universitätsräumen vom 11. Oktober 1972.

chenden Verordnungen und Sonderverordnungen bzw. Anordnungen der Verwaltung in einem formellen Gesetz niedergelegt würden[1].

III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt

Auch hier ist davon auszugehen, dass zwar grundsätzlich kein Anspruch auf Sonderzweckbenutzung öffentlicher Sachen im Anstaltsgebrauch besteht, aber die Benutzer dann, wenn das Rechtsverhältnis einmal begründet ist, auch in den Genuss dieser Garantien kommen sollen.

Im Gegensatz zur Nebenzweckbenutzung, bei welcher es sich eher um eine Benutzung im Rahmen einer sekundären Widmung handelt, ist die Sonderzweckbenutzung eine Gebrauchsart, wo der Bürger eine Bewilligung zum Gebrauch erhält, der insbesondere den ordentlichen Gebrauch stören oder gefährden könnte. Die dazu notwendige Bewilligung ist nicht eine gewöhnliche Polizeibewilligung, sondern eine Ausnahmebewilligung[2]. Dabei mag überraschen, dass, wie bereits erwähnt, das Bundesgericht bei den Sachen im Anstaltsgebrauch zurückhaltender ist als bei den Gemeingebrauchssachen. In BGE 101 Ia 53 stellt das Bundesgericht fest, dass das Gemeinwesen bei Gemeingebrauchssachen den in der Verfassung verankerten Freiheitsrechten Rechnung zu tragen habe. Die Freiheitsrechte würden nicht nur negative Schranken setzen, sondern verpflichteten auch zu einem positiven Tun, also allenfalls aufgrund der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit zur Erteilung einer Bewilligung auf Durchführung einer Demonstration[3]. Schliesslich hat das Höchstgericht für die Gemeingebrauchssachen auch darauf erkannt, dass zudem die Handels- und Gewerbefreiheit von denjenigen angerufen werden kann, die vom öffentlichen Grund einen gesteigerten Gemeingebrauch machen, um

---

1 Vgl. Bericht zum VE, S. 173. Zur Delegation BGE 102 Ia 64.
2 Vgl. Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 146 ff. u. 353 ff.
3 BGE 100 Ia 401 ff.

darauf eine Erwerbstätigkeit auszuüben, dies aber nur soweit, wie es die Zweckbestimmung des öffentlichen Grundes erlaubt[1]. Zwar kann es aus mehrfach erwähnten Gründen bei den Sachen im Anstaltsgebrauch mit Ausnahme von Betätigungen im Rahmen der generell bewilligten Hauptzweckbenutzung keinen bewilligungsfreien Gebrauch geben. Aber ansonsten ist nicht ersichtlich, inwieweit für den Anstaltsbereich nicht auch eine gewisse Oeffnung in diesem Sinne erreicht werden kann, dass Räume gerade für allgemeine politische Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen sind, und zwar in der Weise, dass die zuständigen Behörden nicht nur an das Willkürverbot gebunden sind, sondern darüber hinaus auch den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es bei Demonstrationen geht, in die vorzunehmende Interessenabwägung einzubeziehen haben[2]. Ausserdem verlangen gar nicht alle Sondergebräuche ein Aktivwerden des Staates, es genügt, wenn der Staat dies toleriert. Dies wäre auch bei Anstalten möglich, die bereits funktionieren und nicht in anderer Weise, sondern bloss intensiver, genutzt werden sollen. So wie den militärischen Truppen eine intensive Benutzung durch Gesetz bewilligt ist, so soll auch legitimen Ansprüchen der Bürger Genüge getan werden.

Ist die Zulassung einmal gewährt, unterliegt der einzelne den allgemein geltenden Einschränkungen, so z.B. dem Verbot, Ess- und Trinkwaren in den Schulgebäuden und auf den Schulplätzen zu verkaufen[3], zu rauchen und Verunreinigungen zu verursachen[4]. Im übrigen gelten die allgemeinen Polizeibestimmungen auch für diesen Bereich[5].

---

1 BGE 101 1a 479 ff.

2 So wären generelle Bestimmungen wie Art. 9 II Geschäftsordnung für die Schulbehörden der Stadt Zürich, a.a.O., anfechtbar, die generell im Schulbereich Werbung für schulfremde Zwecke verbietet.

3 Art. 7 lit. b II Hausordnung für die Schulgebäude der Volksschule der Stadt Zürich vom 20. Dezember 1933.

4 Z.B. Benützungsreglement von Kloten, a.a.O., Art. 6 und 7.

5 Vgl. z.B. Art. 8 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 30. März 1977, der jedes Dritte belästigende Verhalten verbietet. Art. 18 ff. dienen insbesondere dem Schutz des Eigentums und der öffentlichen Sachen.

Auch im Mittelschulbereich gibt es dafür nur wenige Bestimmungen. In Form von Sonderverordnungen[1] werden diverse Anforderungen an potentielle Benutzer gestellt. Abgerundet durch den Hinweis, dass die Anordnungen des Hauswartes gelten, wird im speziellen ausgeführt, dass eine Bewilligung nur erteilt werde, wenn die Veranstaltung nicht im Widerspruch zur Schul- und Hausordnung stehe, was auch heisst, dass diese Benutzer der Hausordnung unterstehen. Im übrigen dürfen keine Einrichtungen gefährdet werden, keine Störungen der Nachbarn zu befürchten sein, und die Veranstalter müssen die ordnungsgemässe Durchführung und Organisation garantieren können. Betreffend Veranstaltungen mit ausgesprochen politischem Charakter oder für Anlässe, die durch politische Parteien durchgeführt werden, ist eine spezielle Bewilligung der kantonalen Erziehungsdirektion notwendig.

Klarer, wenn auch sehr kurz gefasst, sind die Bestimmungen des Regulativs zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen, wo vorerst in Ziff. 6 Propaganda durch ausseruniversitäre Personen, kommerzielle Werbung und – mehr deklaratorischer Natur – gesetzwidrige und Persönlichkeitsrechte verletzende Propaganda verboten werden. Laut Ziff. 7 dürfen Flugblätter, Zeitungen, Anschläge etc. nur durch immatrikulierte Studenten oder studentische Vereinigungen verteilt werden. Aufgrund der Systematik ist aber anzunehmen, dass das Sammeln von Unterschriften gem. Ziff. 10 Regulativ auch ausseruniversitären Personen gestattet sein soll, mit der Einschränkung, dass dies nur für universitäre Zwecke erlaubt ist. Ausnahmebewilligungen können für das Umgelände erteilt werden. Also besteht nach der bisherigen Praxis für ausseruniversitäre Gruppen oder Einzelpersonen praktisch keine Betätigungsmöglichkeiten im Rahmen der Sonderzweckbenutzung, ausgenommen bei Veranstaltungen universitärer Gruppierungen, an denen sie sich mündlich äussern können oder – in geschlossenen Räumen – allenfalls

---

1 So die allgemeinen Benützungsbestimmungen für die Aula der Kantonsschule Zürichberg-Rämibühl vom Januar 1974, erlassen durch den Aula-Vorstand.

Flugblätter verteilen können, wobei sich die Veranstalter gegen ein Umfunktionieren ihrer Veranstaltung zu wehren hätten. Sollte der allgemeine Betrieb gestört werden, könnte aufgrund des Ordnungsstrafrechts gegen die Störer vorgegangen werden.

Zusammenfassend sollte aber aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzipes und des Prinzips der Rechtsgleichheit auch aussenstehenden Gruppierungen erlaubt sein, grundsätzlich – und nicht nur im Ausnahmefall – eine Bewilligung für politische oder gewerbliche Tätigkeiten zu erhalten, wobei gewisse Bedingungen und Auflagen einen ordnungsgemässen Betrieb garantieren sollten. Eine Bewilligung sollte nur dann verweigert werden können, wenn ein Zusammenbruch des Betriebes bzw. eine anderweitige Verunmöglichung des Zweckes zu befürchten wäre. Die Schulen sollen zwar nicht zu Jahrmärkten werden, aber auch nicht zu sterilen Oasen, vielmehr zu Orten, wo der Austausch entgegenstehender Meinungen möglich sein soll, und zwar auch durch Aussenstehende.

Unumstritten dürfte sein, dass auch diese Benutzer nur dem Hausrecht unterstehen, und zwar, was selbstverständlich ist, nur für die Zeit, während der sie sich auf dem Schulareal befinden.

§ 12 ANSTALTSGEWALT UND GEDULDETE BENUTZER

I. Umfang der Anstaltsgewalt

In diese Benutzergruppe gehören diejenigen Personen, die – als einzige – ohne Bewilligung sich auf dem Schulareal aufhalten dürfen. Einerseits entspringt diese Möglichkeit der Tatsache, dass die Schulen aus praktischen und psychologischen Gründen keine strikte Kontrolle über die das Schulareal betretenden Personen ausüben, andererseits doch eine gewisse Oeffnung befürworten mögen, um z. B. den Steuerzahler bei guter

Laune zu halten[1]. Bei Volks- und Mittelschulen ohne Kantine mag sich diese tolerante Haltung auf das Umgelände – Park; Spielanlage; Fussballfelder etc. – beschränken[2], wo sowieso infolge mangelnder Kennzeichnung der Abgrenzung zu den Sachen im Gemeingebrauch, der Benutzer oft im Unklaren darüber sein dürfte, auf welcher Art Boden er sich befindet. Bei der Universität sind unter geduldeten Benutzern z. B. die Besucher der Cafeteria und der Mensa zu verstehen, egal ob sie die Gebäude nur zu diesem Zwecke betreten oder im Zusammenhang mit einem Ausstellungsbesuch sich erfrischen wollen.

Auch dieser Personenkreis hat sich an die allgemeinen Vorschriften zu halten, welche – soweit sie sachgerecht sind – jedem vernünftigen Menschen einleuchten. Werden Vorschriften übertreten, so kann der Betreffende weggewiesen und/oder aufgrund des Ordnungsstrafengesetzes verfolgt werden.

II. Träger der Anstaltsgewalt

Für diesen Bereich stellen sich hinsichtlich der Träger der Anstaltsgewalt keine besonderen Probleme. Es bleibt nur zu bemerken, dass die unmittelbar tätig werdenden Organe – Schulleitung, Lehrer, Abwarte etc. – einen Kompromiss im Zwiespalt zwischen ihrer Aufgabe als Beamte – Erfüllung des Schulzweckes und Erhaltung des geordneten Betriebes mit möglichst wenig Friktionen – und ihrer Stellung als Staatsbürger, der den Dialog sucht, zu finden haben. Eine Haltung, die grosszügig ist, verlangt nicht, dass beide Augen zuzudrücken sind und in

---

1 Anders als die Benutzungsvorschriften für öffentliche Fussgänger – Unterführungen der Stadt Zürich vom 11. März 1971, wo nur eine Benutzung für den Fussgängerverkehr erlaubt ist. So ist u.a. das Nächtigen, Sitzen und Liegen verboten, wobei dies aufgrund der knappen Platzverhältnisse – wenigstens für die Stosszeiten – vertretbar ist.

2 Vgl. Platzordnung der Schulpflege Kloten vom 19. August 1967.

ängstlicher Art und Weise erst eingegriffen wird, wenn es unverhältnismässig schwere Eingriffe braucht, um die notwendige minimale Ordnung wieder herzustellen. Ein sicheres Verhalten braucht Schulung taktischer und psychologischer Art, denn z. B. das Wegweisen eines Betrunkenen mit unflätigen Worten oder übertriebener Brachialgewalt führt nur allzuleicht dazu, dass Personen, die kurz vorher sich vom Outsider innerlich distanzierten, plötzlich mit diesem fraternisieren.

Um Klarheit zu schaffen, ist es auch nötig, die wichtigsten Punkte der Hausordnung bei allen Eingängen unübersehbar anzubringen.

III. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt

Wie bereits vorstehend festgehalten, müssen auch die geduldeten Benutzer sich an eine gewisse Minimalordnung halten. Sie können jederzeit in ihrer Bewegungsfreiheit etc. eingeschränkt werden[1], wobei die Verwaltung auch dabei insbesondere an die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit gebunden ist. Diese Benutzer können grundsätzlich nur Sachen in Anspruch nehmen und von den Anstaltsorganen keine Leistung fordern. So können diese "Geduldeten" von der Universität jederzeit weggewiesen werden, wenn sie z. B. Kollegien besuchen wollen, ohne dafür eingeschrieben zu sein[2]. Dies ist aber nur dann möglich, wenn es sich nicht um Veranstaltungen handelt, die von der Universität ausdrücklich als "öffentliche" bezeichnet werden[3].

---

1 Aehnlich dem "precarium" im römischen Recht, vgl. Kaser M., Römisches Privatrecht (6. A. München 1968), S. 80.

2 § 29 RSA. Dabei bleibt die Einreichung einer Strafklage vorbehalten.

3 Z. B. Ringveranstaltungen der Universität, Veranstaltungen der Kommission für interdisziplinäre Veranstaltungen der Universität Zürich, vgl. Vorlesungsverzeichnis Sommersemester 1975, S. 73.

Sie haben die auf sie anwendbaren Bestimmungen der Hausordnung[1] zu beachten, z.B. das Verbot, Hunde mitzuführen[2], wobei dies bereits nach dem kantonalen Hundegesetz verboten ist, und zwar auch für das Umgelände von Schulen[3].

§ 13 ANSTALTSGEWALT UND NICHTBEWILLIGTE UND NICHTGEDULDETE BENUTZER

Hier geht es sowohl um diejenigen Benutzer, die den Betrieb an einer bestimmten Schule lahm zu legen oder in gravierender Weise deren Ordnung zu gefährden beabsichtigen, als auch um Benutzer, die bereits dermassen stören, dass sie weggewiesen werden müssen. Es muss sich also ein diesbezügliches Verbot der Anstaltsorgane gegen die effektiven Störer richten und nur in Ausnahmefällen gegen die Veranlasser, so wenn sie zu Mitstörern werden, weil sie die Störung auch geradezu anstreben[4] oder in Fällen des sog. polizeilichen Notstandes[5].

Bei dieser Benutzergruppe ist zu unterscheiden zwischen Personen innerhalb des Anstaltsbereiches, welche dem Hausrecht unterstehen und Personen ausserhalb des Anstaltsbereiches, gegen die nurmehr strafrechtlich bzw. mit Hilfe der institutionalisierten Polizei vorgegangen werden kann.

---

1 Vgl. § 2 II Reglement für den Betrieb der Verpflegungsstätten der Universität Zürich vom 22. Mai 1973.
2 § 15 Hausordnung für die Universität, a.a.O.
3 Vgl. §§ 9 u. 10 Gesetz über das Halten von Hunden vom 14. März 1971.
4 Imboden/Rhinow, II, S. 958 f.
5 Imboden/Rhinow, II, S. 1000.

I. Störer innerhalb der Anstalt

1. Umfang der Anstaltsgewalt

Im Anstaltsbereich ist die zuständige Behörde aufgrund des Hausrechts befugt, den Betrieb etc. vor allen Störungen zu schützen. Da es in diesem Zusammenhang nur um die Störer geht, die es gemäss ihrer Zielsetzung darauf abgesehen haben, die Ordnung so zu stören, dass ein normaler Betrieb und damit die Zweckerfüllung verunmöglicht werden, helfen Bedingungen und Auflagen nicht mehr, um die ordentlichen Benutzer und den Betrieb vor Störungen zu schützen. Es steht nur noch das totale Benutzungsverbot als Massnahme zur Verfügung, d.h. wenn überhaupt um eine Bewilligung nachgesucht wird, wird diese versagt. In Fällen, wo das Gelände bzw. sogar Gebäude betreten werden, muss ein weiteres Verweilen verboten werden. Letzterer Fall kann auch eintreten, wenn eine Bewilligung erteilt wird, es aber im Verlaufe der Veranstaltung zu solchen Ausschreitungen kommt, dass diese Veranstaltung sofort verboten werden muss. Dabei können Urheber die Veranstalter selber sein, Dritte, welche die Veranstaltung z.B. als Zahlende besuchen, oder solche, die diese einfach stören. Aufgrund der Praxis im Polizeirecht hat sich die zuständige Behörde an die Störer zu halten, wobei sie die Wahl hat, an welchen sie sich halten will[1]. Die polizeilich tätigwerdende Behörde ist aber an das Gebot der Verhältnismässigkeit gebunden, d.h. sie hat unter Berücksichtigung aller Umstände des einzelnen Falles den Störer auszuwählen, der rechtlich und tatsächlich am ehesten in der Lage ist, ihre Anordnungen zu befolgen[2]. Sind mehrere Störer dazu gleich gut in der Lage, so hat die Polizei gegen denjenigen vorzugehen, dem durch den Eingriff der geringste Schaden zugefügt wird[3].

---

1 BGE 94 I 403 ff.
2 Ebnöther K., Der Heimatschutz als polizeirechtliches Problem (Diss. Zürich 1956), S. 68 f.
3 Küng R., Der Adressat des Polizeibefehls (Diss. Zürich 1974), S. 95f.

Diesen Problemen hat aber die Frage vorauszugehen, wer überhaupt Störer ist. Kann einem Veranstalter die Bewilligung u.a. entzogen werden, wenn es zu tumultuösen Auseinandersetzungen kommt, die z.B. eine Gefahr für Personen und Sachen heraufbeschwören? Da ein Veranstalter weder Gewalt über Sachen noch Personen hat, kann ihm keine Verhaltenshaftung auferlegt werden, wenn Besucher plötzlich zu randalieren beginnen[1]. Immerhin hat auch der Veranstalter, je nach Thema und Art seiner Tätigkeit, eine Art Ordnungsdienst aufzubauen, der für eine gewisse Ordnung sorgen muss, z.B. Einhaltung eines Rauchverbotes, Wegweisen von Betrunkenen etc. Schliesslich kann der Veranstalter unabhängig von seinem Verschulden und einer ev. Störereigenschaft als Nichtstörer in den Fällen des polizeilichen Notstandes, d.h. wenn andere Mittel untauglich sind, um innert nützlicher Frist die Polizeigüter zu schützen[2], behelligt werden.

2. Träger der Anstaltsgewalt

Auch im vorliegenden Zusammenhang sind anstaltsinterne und -externe Organe verpflichtet und berechtigt, gegen Störer einzuschreiten. Dies ergibt sich daraus, dass die Anstaltsordnung in jeder Hinsicht an die verfassungsmässige Ordnung gebunden ist, und die für die öffentliche Anstalt verantwortlichen Organe deren Benutzung nur so ordnen dürfen, wie es dem Willen des Gemeinwesens entspricht[3]. Dieses vollzugssichernde Verhalten der Verwaltung wird als sog. Polizeipflicht von Hoheitsträgern bezeichnet[4].

---

1 Vgl. Küng, a.a.O., S. 89 ff., der meint, dass der Gewalthaber so weit zur Beseitigung von Störungen und Gefahren verpflichtet sei, wie seine Macht reiche.
2 Dürr R.R., Die Polizeiliche Generalklausel (Diss. Zürich 1967), S. 44.
3 BGE 98 Ia 369.
4 Scholz R., Zur Polizeipflicht von Hoheitsträgern, in: DVBl 1968, S. 740.

Eine Abstufung der Zuständigkeit ergibt sich z. T. aus der Tragweite des Entscheides. So kann ein Professor einen lärmenden Betrunkenen von Studenten aus dem Hörsaal wegführen, der Rektor ein Zimmer durch die Polizei räumen und der Erziehungsdirektor die Universität schliessen lassen.

3. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt

Kommen diese "Benutzer" einer Aufforderung, die Schule nicht zu betreten bzw. sofort zu verlassen, nicht nach, so müssen die Vollzugsmittel zur Anwendung gelangen, hier vor allem physische Gewalt, z. B. das Wegführen einer Person; der Einsatz von Diensthunden oder von Waffen, der im Falle einer Geiselnahme evtl. sogar den gezielten Todesschuss erfordert[1]. Die gesetzliche Grundlage z. B. für eine Festnahme bzw. für das Wegführen lässt sich in Art. 186 StGB in Verbindung mit StPO Art. 68 ff. finden. Im übrigen zeigt sich gerade hier eine Anwendungsmöglichkeit der Anstaltspolizei, die wie die generelle polizeiliche Generalklausel, eine genügende Grundlage für ein Eingreifen bietet.

II. Störer ausserhalb der Anstalt

1. Umfang der Anstaltsgewalt

Dritte, die in keiner näheren Beziehung zur Anstalt stehen, können der Anstaltsgewalt nicht unterstehen, da deren Wirkungsbereich an der Grenze des Anstaltsgeländes aufzuhören hat, weil dieses die äusserste Begrenzung des Hausrechts darstellt. Bleibt den Anstaltsorganen keine spezielle Einwirkungsmöglichkeit, sind sie auf die allgemeinen Mittel ange-

---

1 Vgl. dazu Müller Hch. A., Der Verwaltungszwang (Diss. Zürich 1976), S. 24 ff.

wiesen, so Strafantrag, Strafanzeige, Hilfe durch die Polizei. Die Polizeiorgane sind aber auch berechtigt und verpflichtet, von sich aus einzugreifen und die Ruhe und Ordnung wieder herzustellen, was z. B. in Frage kommt bei der Verfolgung eines Amokläufers oder bei Ausdehnung eines Krawalles von öffentlichen Strassen auf das Schulgelände[1].

2. Träger der Anstaltsgewalt

Hier kommen grundsätzlich keine besonderen Kompetenzen der Anstaltsorgane zur Anwendung. Es verbleibt nur die Kompetenz, z. B. Strafantrag zu stellen, welche Befugnis ebenfalls auf verschiedene Instanzen verteilt sein kann[2]. Den Beamten der Schule kommt das Recht zu, z. B. einen dringend Tatverdächtigen vorübergehend festzuhalten, wenn besondere Umstände vorliegen[3].

3. Einzelne Probleme bei der Anwendung der Anstaltsgewalt

Wie bereits erwähnt, wird die Anstaltsgewalt hier nur am Rande angesprochen, z. B. bei der Frage, wer berechtigt ist, Strafantrag zu stellen bzw. die Instanz ist, welche über eine vorübergehende Festnahme bzw. Feststellung der Personalien entscheidet.
Im übrigen stellen sich hier nur allgemeine polizei- und strafrechtliche Probleme.

---

1 So für Gemeindegebiet, z. B. Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 30. März 1977, Art. 2 oder für Kantonsgebiet, z. B. das Universitätsareal, vgl. V zum Gesetz betr. das Kantonspolizeikorps vom 8. Mai 1974, § 1.

2 Vgl. BGE 90 IV 76. Für die Stadt Zürich: Stadtratsbeschluss vom 12. Juli 1972 über die Stellung von Strafanträgen bei Antragsdelikten zum Nachteil der Stadt Zürich, wodurch Abteilungssekretäre, Dienstchefs, Kreisschulpflegepräsidenten, Schulrektoren, Betreibungsbeamte und Friedensrichter antragermächtigt werden, welche auch andere Beamte bevollmächtigen können.

3 Art. 69 u. 339 StPO.

Fünftes Kapitel

BESONDERE FRAGEN

§ 14 VERMOEGENSRECHTLICHE HAFTUNG

I. Haftung von Benutzern

Benutzer können das Gemeinwesen oder Mitbenutzer schädigen, indem sie es unterlassen, einer Pflicht nachzukommen oder entgegen einem ausdrücklichen Verbot tätig werden, und dadurch einen Schaden verursachen.

1. Haftung gegenüber dem Gemeinwesen als Träger der Schule

Die kantonalen Behörden sind gemäss § 1 des Gesetzes betr. die Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatseinkünfte vom 27. Oktober 1852 und die Gemeindebehörden gemäss § 120 GG verpflichtet, das Vermögen ungeschmälert zu erhalten. So sind die Behörden verpflichtet, die Privaten bei Nichterfüllung ihrer Pflichten als haftbar zu erklären und die entstehenden Forderungen einzutreiben. Dabei sind verschiedene Fälle denkbar. Der Fall, dass Schulgelder, soweit eine Schulgeldpflicht überhaupt besteht[1], nicht bezahlt werden, interessiert hier nicht weiter, da es sich dabei um klare Geldforderungen handelt[2]. Diese Geldschulden

---

1 Auch für den Besuch der Mittelschulen besteht prinzipiell keine Schulgeldpflicht, vgl. Beschluss des Regierungsrates über die Festsetzung der Schulgelder und Gebühren an den kantonalen Mittelschulen etc. vom 19. Dezember 1973, Ziff. I/A.

2 Ausserdem sind die Gebühren sowieso meist im voraus zu bezahlen, vgl. z.B. für die Universität § 12 d I Ziff. 7 u. § 16 oder § 25 RSA.

sind gemäss § 30 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes[1] nach SchKG zwangsweise einzutreiben.

In anderen Fällen gilt es vorerst, die Haftungsgrundlage aufzuspüren. Wenn z.B. Wände verschmiert werden, so wird primär der Schädiger dafür zur vermögensrechtlichen Verantwortung gezogen. Dabei haftet er aufgrund des zivilrechtlichen Haftpflichtrechts oder nach den analog demselben gebildeten Grundsätzen, d.h. vor allem nach Massgabe des Verschuldens[2]. Veranstalter haften nur soweit für Besucher ihrer Veranstaltung, als sie einen gefährlichen Zustand geschaffen haben und nicht für Schutzmassnahmen sorgten[3]. Nur dies kann mit der Regelung von Ziff. 4 V Regulativ gemeint sein, ebenso mit Art. 6 Benutzungsreglement von Kloten, wo einfach der letzte Benutzer haften soll, wenn der verantwortliche nicht gefunden werden kann.

Im Rahmen des Polizeirechts kann sich eine Ersatzpflicht des Privaten gegenüber dem Gemeinwesen aufgrund einer staatlichen Ersatzvornahme ergeben, wobei diese vom Bestehen einer polizeilichen Verpflichtung abhängt, welche pflichtwidrig verweigert worden sein muss[4]. Im Polizeirecht haftet der Störer ohne Verschulden, wobei grundsätzlich besonders bei der Ersatzvornahme ein Verschulden präsumiert werden kann, da ja vorher dem Pflichtigen gegenüber eine Androhung ergangen sein muss[5].

Folgende Situation könnte gewisse Probleme aufwerfen: Ein Lehrer bedient sich der Hilfe von Schülern zur Erfüllung von Aufsichtsaufgaben.

---

1 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 24. Mai 1959.
2 Vgl. BGE 98 Ia 370 ff., wo das Bundesgericht auf Oftinger verweist, welcher die Möglichkeit einer Erweiterung der Haftpflicht – Kausalhaftung – durch kantonale Behörden nach kantonalem Recht verneint, vgl. Oftinger K., Schweizerisches Haftpflichtrecht, I, (3.A. Zürich 1969), S. 23 f.
3 Vgl. Oftinger K., Bundesgerichtspraxis zum Allgemeinen Teil des Schweizerischen Obligationenrechts (1.A. Zürich 1969), S. 247. Dabei entsteht gegebenenfalls innerhalb der Beteiligten ein Solidarverhältnis gem. Art. 50 f. OR.
4 Imboden/Rhinow, I, S. 421 f.
5 § 31 Verwaltungsrechtspflegegesetz, a.a.O.

Dies kann pädagogischer oder praktischer Gründe wegen nötig sein. Wer haftet nun, wenn die Schüler, trotz der Intervention des sog. Ordnungsschülers, u.a. Tischplatten gravieren oder Wandtafeln zerkratzen? Vorauszuschicken ist, dass aus Billigkeit auch urteilsunfähige Personen zu Schadenersatz verpflichtet werden können[1]. Handelt es sich um eine Verwaltungshilfe, so bleibt die Kompetenz und Verantwortlichkeit beim Lehrer. Wäre es eine Beleihung[2] - dabei stellt sich die Frage nach der gesetzlichen Grundlage -, so wäre der Ordnungsschüler neben dem Lehrer und dem primären Schädiger haftbar zu machen, wobei nach den Prinzipien der Geschäftsherrenhaftung (Art. 55 OR) vorzugehen wäre. Läge keine vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Amtspflicht[3] und kein Verschulden des Verursachers vor, so hätte derjenige den Schaden zu tragen, der von ihm betroffen wäre[4].

2. Haftung gegenüber Mitbenutzern und Dritten

Schulbenutzer haften nicht nur im Falle schuldhafter Schädigung gegenüber der Schule, sondern auch gegenüber Mitbenutzern sowie Dritten, z.B. vorübergehenden Passanten.

Bei Volksschülern stehen hier die gefährlichen Spiele im Vordergrund, wie Steine- und Schneeballwerfen, Agraffenschiessen, Spannen von Stolperdrähten usf. Es kommen hier ebenfalls die zivilrechtlichen Haftungsregelungen zum Tragen, sodass letztlich meist die private Haftpflichtversicherung des Benutzers bzw. dessen Eltern oder diejenige zu zahlen

---

1 Art. 54 OR.
2 Zuleeg M., Beleihung mit Hoheitsgewalt, Verwaltungshilfe und privatrechtliches Handeln bei Schulen, in: DöV 1970, S. 627 ff.
3 § 14 Gesetz über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten vom 14. September 1969.
4 Oftinger, Haftpflichtrecht, a.a.O., S. 25.

hat, welche die Schule für ihre Schüler abschloss[1]. Hier stellen sich ebenfalls Konkurrenzfragen, falls Lehrer ihre Aufsichtspflicht verletzt haben sollten bzw. Hauswarte eine durch Schüler geschaffene behelfsmässige "Eisbahn" nicht entschärft haben.

II. Haftung der Schulen

Insbesondere bei den faktischen Massnahmen der Schulorgane gegenüber den Benutzern der Schule, wo keine (beschwerdefähige) Verfügung vorausgeht, stehen dem Betroffenen keine abwehrenden Rechtsmittel zur Verfügung[2]. Dabei kann ein Privater durch rechtmässige oder rechtswidrige Handlungen geschädigt werden. Hier kann nur das sog. Aussenverhältnis interessieren, d.h. das Verhältnis des Staates zum geschädigten Dritten. Gemäss § 12 des Haftungsgesetzes kommt dabei eine Haftung z.B. bei Polizeinotstand in Frage, d.h. es muss in Rechte eines Nichtstörers eingegriffen werden, um eine weitere Ausdehnung der Störung zu vermeiden.

Haftet das Gemeinwesen nicht bereits aufgrund zivilrechtlicher Normen, so z.B. gem. Art. 679 ZGB als Grundeigentümer, gem. Art. 58 OR als Werkeigentümer oder gem. Art. 61 II OR für gewerbliche Betriebe der Verwaltung, dann haftet es gem. § 6 Haftungsgesetz kausal, d.h. es wird überhaupt nicht auf das Verschulden abgestellt, wenn z.B. ein Lehrer einem Benutzer in Ausübung hoheitlicher Verrichtung widerrechtlich Schaden zufügt. Diese Haftung kann gem. § 7 Haftungsgesetz eingeschränkt werden, wenn z.B. der Geschädigte mitverantwortlich ist.

---

1 Beschluss des Grossen Stadtrates der Stadt Zürich vom 11. Juli 1924 über die Einführung einer Unfall- bzw. Haftpflichtversicherung für die städtischen Schulen, wo in Ziff. 1 diese Versicherungen für Lehrer und Schüler obligatorisch erklärt werden. Gemäss Ziff. 2 sind die Prämien durch die Stadt Zürich zu bezahlen.

2 Fleiner, Verwaltungsrecht, S. 306 ff.

§ 15 RECHTSSCHUTZ DER BENUTZER

Hier soll auf einige Merkmale hingewiesen werden, die sich im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz Privater bei Differenzen mit den Inhabern der Anstaltsgewalt ergeben. Hier interessieren Kontrollmöglichkeiten auf Begehren des Bürgers hin, die auf zwei Arten erfolgen können: entweder durch Ueberprüfung der Verwaltungsakte innerhalb der Verwaltung oder durch Instanzen ausserhalb der Verwaltung, vornehmlich durch die Justiz[1]. Dabei kann sich der Betroffene verwaltungsintern sog. Rechtsbehelfe bedienen, welches formlose und an keine Frist gebundene Kontrollmittel sind. Die Rechtsmittel als förmliche Kontrollmittel berechtigen zum Weiterzug sowohl an verwaltungsinterne als auch verwaltungsexterne Instanzen.

I. Rechtsschutzbedürfnis

Schuleinrichtungen aller Stufen haben primär Leistungen zu erbringen und erst sekundär mit Eingriffen gegenüber den Benutzern tätig zu werden. Das Problem liegt zum Teil darin, dass insbesondere bei den Hauptzweckbenutzern mit zunehmendem Alter der Schüler zwar abnehmend gerade die Erziehungsfunktion Eingriffe fordert. Zum Teil aber ist auch erschwerend, dass gerade die jungen Benutzer, also Kinder und Jugendliche, – oft auch ihre Eltern oder Besorger – eine schwache Position haben, indem sie aus Angst vor Konsequenzen für die Laufbahn des Kindes nicht wagen, berechtigte Interessen durchzusetzen. Aus diesem mehr psychologischen Erschwernis werden rechtliche Mittel oft nicht benützt. Am ehesten könnte hier der Einsatz eines Schüleranwaltes helfen[2]. Immerhin ist gerade im Schulwesen unterster Stufe eine starke Kontrollmöglichkeit u.a. durch die gemeindlichen Schulpflegen möglich.

---

1 Vgl. Schwarzenbach H.R., Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts (6.A. Bern 1975), S. 124 f.

2 Keller, S. 141 ff., nennt ihn für Spitäler "Patientenanwalt".

Eine weitere Schwierigkeit besteht auch darin, dass ein geringer Bestimmtheitsgrad in den gesetzlichen Erlassen und ein weiter Entscheidungsspielraum im Normvollzug unvermeidlich sind. Ein Ausbau der verfahrensrechtlichen Sicherungen drängt sich deshalb auf[1].

II. Rechtsmittel

Innerhalb der Rechtsmittel zeigen sich drei Wege: mit dem Rekurs kann an die Oberbehörde gelangt werden, mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans kantonale Verwaltungsgericht und mit der staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht.

1. Rekurs

Mit dem Rekurs gemäss § 19 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz können alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung einer unteren Verwaltungsbehörde bei der oberen Behörde geltend gemacht werden. Dazu berechtigt ist jeder, der aus öffentlichem Recht ein rechtliches Interesse besitzt[2]. Der Rekursinstanz steht im Rahmen der gegebenen materiellen Rechtslage das freie Ermessen zu, sie kann aber die angefochtene Anordnung auch zum Nachteil des Rekurrenten abändern[3]. Der Rekurs ist das geeignete Kontrollmittel im Rahmen besonderer Gewaltverhältnisse, da nicht untersucht zu werden braucht, ob z.B. Verfügungen vorliegen oder bloss tatsächliches Handeln[4].

---

1 Vgl. Dubs H., Die Forderung der optimalen Bestimmtheit belastender Rechtsnormen, in: ZSR, NF Bd. 93, 1974, II. Halbband, S. 247, der aber vor allem eine solche Sicherung durch Gestaltung des erstinstanzlichen Verfahrens anstreben möchte, da eine Erweiterung der Kognition der Rechtsmittelinstanzen fragwürdig erscheine.
2 Bosshart, S. 46, bzw. Kölz, § 21 N 10.
3 Bosshart, S. 53, bzw. Kölz, § 27 N 4.
4 Kölz, § 21 N 7 und 10 und § 19 N 11 und 12.

Gegen Anordnungen im Rahmen der Volksschulen, also auf Gemeindeebene, besteht grundsätzlich vorerst ein Weiterzugsrecht mittels Einsprache gegen Verfügungen der Gemeindevorsteherschaft an den Gemeinderat[1]. Dabei sind u.a. folgende Fälle zu unterscheiden:

- Einsprachen gegen Anordnungen von Lehrern gegenüber Schülern. Hier ist ein Weiterzugsrecht an gemeindeinterne Instanzen zulässig, so z.B. bei einem Antrag des Lehrers auf Nichtpromotion an die Schulpflege[2]. Im übrigen sind gemeindeintern gegen die Anordnungen der Lehrer nur Aufsichtsbeschwerden entweder an die Kreisschulpflege oder die Schulpflege möglich[3].
- Einsprachen gegen Anordnungen der zuständigen Instanz gegenüber Sonderbenutzern: Je nach gemeindlicher Ordnung sind diese z.B. an die Schulpflege bzw. den Schulrat zu richten[4].
- Im übrigen stehen u.a. gegen Entscheidungen der Schulpflegen z.B. über die Beförderung das Rekursrecht an die Bezirksschulpflegen zu[5].

Gegen Anordnungen im Rahmen der Mittelschulen zeigen sich u.a. folgende Möglichkeiten:

- Einsprachen gegen bestimmte, aber nicht alle Disziplinarmassnahmen eines Lehrers gegen einen Schüler: Einsprache des Schülers selbst oder des Inhabers der elterlichen Gewalt bei der Schulleitung, vgl. Art. 33 SO.
- Gegen Aufnahme- und Promotionsentscheide sowie bei disziplinarischen Massnahmen gem. Art. 29 Ziff. 5-7 und Art. 31 SO (Verbot des

---

1 § 115 a II GG. Erst gegen den Entscheid des Gemeinderates ist ein Rekurs möglich.
2 § 16 Reglement über die Ausstellung der Schulzeugnisse und die Promotion an der Volksschule vom 11. Januar 1966.
3 Vgl. Art. 2 Schulordnung von Kloten vom 13. Januar 1970, §§ 51 u. 53 der Gemeindeordnung von Winterthur.
4 § 5 Benutzungsverordnung von Winterthur, wo diese Möglichkeit gegen Entscheide des Schulamtes vorgesehen ist.
5 V über den Uebertritt in die Oberstufe der Volksschule, die Beförderung und den Wechsel der Abteilungen der Oberstufe vom 11. Juli 1960, § 20.

Schulbesuches) steht dem Inhaber der elterlichen Gewalt das Rekursrecht an die Aufsichtskommission zu, bei Prüfungsentscheiden sowie Ausschluss an den Erziehungsrat.

Bei der Benutzung der Universität bestehen u.a. folgende Kontrollmöglichkeiten:

- Rekurs gegen vom Universitätsanwalt getroffene Massnahmen gegen Studenten durch den Betroffenen an den Disziplinarausschuss gemäss § 20 DO.
- Rekurs gegen Disziplinarmassnahmen des Disziplinarausschusses können an die Erziehungsdirektion weitergezogen werden.
- Gegen Entscheidungen des Rektorates oder Senatsausschusses kann aufgrund des Regulativs bei der Erziehungsdirektion, gegen Entscheidungen der Erziehungsdirektion beim Regierungsrat Rekurs eingereicht werden[1].

2. Beschwerde an das Verwaltungsgericht

Dieses Rechtsmittel ist nur dort anwendbar, wo es ausdrücklich vom Gesetz vorgesehen wird[2] und wenn es sich um Rekursentscheide einer Direktion des Regierungsrates oder Beschlüsse des Regierungsrates[3] handelt, sofern es sich um Rechtsverletzungen handelt[4]. Im Speziellen kann hier festgestellt werden:

- Für die ordentlichen Benutzer fehlt eine Weiterzugsmöglichkeit ans Verwaltungsgericht, sogar in den Fällen des Ausschlusses oder der Nichtzulassung[5].

---

1 Ziff. 12 Regulativ.
2 § 41 Verwaltungsrechtspflegegesetz.
3 § 47 Verwaltungsrechtspflegegesetz.
4 § 50 Verwaltungsrechtspflegegesetz. Also übt das Verwaltungsgericht keine Ermessenskontrolle aus.
5 Vgl. § 63 Entwurf für ein Universitätsgesetz vom Juni 1972, wo diese Möglichkeit vorgesehen ist.

- In Streitfällen über Benutzungsgebühren ist gemäss Art. 42 Verwaltungsrechtspflegegesetz eine Beschwerde möglich.
- In Streitigkeiten über die Benutzung öffentlichen Grundes ist zwar eine Beschwerde möglich[1], angesichts von § 45 lit. f Verwaltungsrechtspflegegesetz, wo ausdrücklich ein Weiterzug in Streitigkeiten über die Ueberlassung von Schullokalitäten für den Religionsunterricht konfessioneller Minderheiten vorgesehen ist, ist aber fraglich, ob mit öffentlichem Grunde auch Sachen im Verwaltungsgebrauch bzw. Anstaltsgebrauch gemeint sein können[2].

3. Staatsrechtliche Beschwerde

Mit diesem Rechtsmittel können Verletzungen verfassungsmässiger Rechte nach Art. 113 I Ziff. 3 BV und Art. 84 ff. OG an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Infolge fehlender Generalklausel für das kantonale Verwaltungsgericht stellt dieses Rechtsmittel einen gewissen Ersatz für fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit dar.

Grundsätzlich ist der Beschwerdeführer nur zur Erhebung dieses Rechtsmittels befugt, wenn er durch Hoheitsakte betroffen ist[3]. Anfechtbar sind Hoheitsakte der Kantone und der Gemeinden[4], welche generell-abstrakte Anordnungen – unter Umständen auch Verwaltungsverordnungen – und individuell-konkrete Anordnungen sein können[5]. Grundsätzlich muss der kantonale Instanzenzug erschöpft sein, bevor das Bundesgericht ange-

---

1 § 43 lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz.
2 Vgl. aber ZR 69 (1970), Nr. 78, S. 212, wo das Verwaltungsgericht auf solche Fragen im Zusammenhang mit der Benutzung des Helmhauses eintrat.
3 Marti, S. 61 ff. Ausnahme vom Erfordernis des Beschwertseins bei der Verletzung von Verfahrensvorschriften, vgl. S. 68 f.
4 Marti, S. 86.
5 Marti, S. 87.

rufen werden kann[1]. Es stellt sich die Frage, ob das Bundesgericht auf eine Beschwerde eintritt, die sich gegen bloss tatsächliches Handeln[2] der Behörden richtet. Analog zur Praxis hinsichtlich der Verwaltungsordnungen ist auch dieses Handeln der Verwaltung als anfechtbar zu bezeichnen, wobei diese Eingriffe, die sich deshalb ergeben, weil sich der Betroffene in einem besonderen Gewaltverhältnis befindet, vor allem auf die Verhältnismässigkeit überprüft werden, d.h., ob sie durch den Zweck des besonderen Gewaltverhältnisses gedeckt und notwendig sind. Diese Ueberprüfung muss deshalb möglich sein, weil vorfrageweise auch der zugrundeliegende Rechtssatz überprüft werden kann. Fehlt ein solcher, dann muss eine justizielle Kontrolle erst recht möglich sein.

III. Rechtsbehelfe

Bei den Rechtsbehelfen zeigen sich zwei Wege: Aufsichtsbeschwerde und Wiedererwägungsgesuch. Diesen Kontrollmitteln kommt gegenüber Rechtsmitteln subsidiärer Charakter zu[3].

1. Aufsichtsbeschwerde

Eine vorgesetzte Behörde kann kraft ihrer höheren Stellung den Untergestellten verbindliche Befehle und Weisungen erteilen, soweit das nicht gesetzlich beschränkt oder ausgeschlossen ist. Der Private kann sich mit einer Anzeige oder Aufsichtsbeschwerde an eine höhere Verwaltungs-

---

1 Marti, S. 105 ff.
2 Vgl. Bosshart, S. 24. Im zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetz bedeute Anordnung sowohl tatsächliches als auch rechtsgeschäftliches Handeln. Erichsen/Martens, a.a.O., S. 261 ff., bezeichnen solches Handeln als Verwaltungs-Realakt.
3 Schwarzenbach, a.a.O., S. 125.

instanz wenden, um diese in einer bestimmten Sache zu irgendwelchen Massnahmen zu veranlassen. Es steht im freien Ermessen der angerufenen Instanz, ob und in welcher Weise sie auf eine so vorgebrachte Sache eintreten will[1].

Die Aufsichtsbeschwerde ist also grundsätzlich immer möglich, und zwar an die jeweilige Aufsichtsbehörde. Es sind u.a. folgende Weiterzüge möglich:

- Bei Volksschulen: Gegen Anordnungen der Lehrer an die Gemeindeschulpflege, deren Entscheide an die Bezirksschulpflege, deren Entscheide wiederum an den Erziehungsrat und dessen Entscheid an den Regierungsrat[1].
- Bei Mittelschulen: Anordnungen eines Lehrers an die Schulleitung oder ev. Aufsichtskommission, deren Entscheide an den Erziehungsrat und schliesslich an den Regierungsrat[2].
- Bei der Universität: Anordnungen des Rektors an die Hochschulkommission, Entscheide derselben an den Erziehungsrat und letztlich wieder an den Regierungsrat[4].

2. Wiedererwägungsgesuch

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Wiedererwägung eines Verwaltungsaktes. Wenn jedoch eine Verwaltungsinstanz auf ein Wiedererwägungsgesuch eintritt, wozu sie befugt ist, so sind gegen den Wiedererwägungsentscheid die gesetzlich zulässigen Rechtsmittel möglich, gegebenenfalls insbesondere der Rekurs gemäss § 19 Verwaltungsrechtspflegegesetz[5].

---

1 Bosshart, S. 24; a.M. Kölz, § 20 N 76.
2 Vgl. Gesetz betr. die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899, § 13 u § 34 etc.; §§ 6, 20, 37 UG etc.
3 Z.B. § 202 UG.
4 Z.B. § 6 UO.
5 Bosshart, S. 24 und Kölz, § 20 N 46.

IV. Weitere Rechtsschutzmittel

Um seine bedrohten bzw. beschnittenen Rechte geltend zu machen bzw. wiederherzustellen, stehen einem Betroffenem unter anderem noch zwei Möglichkeiten zur Verfügung.

1. Strafanzeige

Hier geht es vor allem darum, sich gegen Ueberschreitungen des Züchtigungsrechts zu wehren, gegen ehrverletzende Bemerkungen, unsittliche Annäherungen, Freiheitsberaubungen, Drohungen durch Lehrer, Abwarte etc. In solchen Fällen kann u.a. auf jedem Polizeiposten Strafanzeige erstattet werden[1] und, wo nötig, Strafantrag gestellt werden. Dabei sind für letzteres die gesetzlichen Vertreter berechtigt, wenn der Verletzte noch nicht achtzehn Jahre alt bzw. achtzehn Jahre und urteilsunfähig ist[2].

2. Selbsthilfe

Der Weg der Selbsthilfe gegenüber den Schulen bleibt stets bedenklich[3]. Diese darf erst in Fällen eines Notstandes erfolgen, wenn keine polizeiliche Hilfe angefordert werden kann[4]. Wenn Eltern oder andere Besorger als Akt der Selbsthilfe z. B. ihr Kind bei Ablehnung eines Dispensationsgesuches nicht zur Schule schicken, so sind sie gemäss § 49 VSG und § 65 VSV mit Verweis oder Busse zu bestrafen[5].

---

1 § 20 StPO.
2 Art. 30 StGB.
3 Heckel/Seipp, S. 446.
4 Denn im Strafrecht ist ein absolutes Justizmonopol des Staates gegeben, vgl. Noll P., Strafprozessrecht (Zürich 1977), S. 1.
5 In den Fällen von § 72 VSV ist Ordnungsbusse möglich, wobei Gemeinden eine Bussenkompetenz von Fr. 50. --, Bezirke von Fr. 100. -- und der Kanton von Fr. 200.-- haben. Da die Polizeibusse gemäss § 49 VSG in ihrem gesetzlichen Ansatz überholt ist, wird diese, wo möglich, durch die Ordnungsbusse ersetzt, vgl. Amtliches Schulblatt (Zürich 1967), S. 434/435.

ANHANG 1

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. November 1964

4563. Interpellation. Kantonsrat U. Götsch-Zürich hat am 31. August 1964 im Kantonsrat folgende Interpellation eingereicht:

Der Regierungsrat hat es abgelehnt, der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Zürich die Kantonsschule Freudenberg für eine Arbeitstagung über Fragen der Regionalplanung zur Verfügung zu stellen.

Im Antwortschreiben wurde bekanntgegeben, dass den politischen Parteien grundsätzlich keine kantonalen Schulhäuser zur Verfügung gestellt werden.

Ich frage den Regierungsrat an,

a) ob er bereit ist, auf diesen Beschluss zurückzukommen und

b) ob er mit diesem Entscheid nicht konkrete Zusicherungen verletzte, die er bei der Beratung des Kredites für das Freudenbergschulhaus abgegeben hat.

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Direktor des Erziehungswesens wird ermächtigt, die Interpellation U. Götsch-Zürich namens des Regierungsrates wie folgt zu beantworten:

Wie weit und zu welchen Zwecken Räume einer öffentlichen Schule privaten Kreisen geöffnet werden sollen, ist eine Ermessensfrage. Im Zusammenhang mit der Erstellung einer Aula mit Bühneneinrichtung in der Kantonsschule Freudenberg wurde in den Beratungen darauf hingewiesen, dass diese Anlagen auch für kulturelle Veranstaltungen von Vereinen und Gesellschaften, vor allem des Quartiers Enge, und für Zwecke der Erwachsenenbildung verwendet werden können. Das ist denn auch, neben der üblichen Inanspruchnahme der Turnanlagen durch Vereine, seit der Eröffnung der Schule der Fall.

Dagegen sind Gesuche für bloss gesellige Vereinsveranstaltungen und für Wahlversammlungen politischer Parteien

abschlägig beschieden worden, und der Regierungsrat hat vor kurzem auch ein Gesuch der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Zürich, für eine Studientagung ihrer in den Gemeindebehörden tätigen Parteimitglieder die Aula, die Kantine und einige Unterrichtsräume zur Verfügung zu stellen, abgelehnt. Diesem Entscheid lag die Erwägung zu Grunde, dass eine Bewilligung wegen des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung Weiterungen hätte, die im höher zu wertenden Interesse der Wahrung der politischen Neutralität unserer kantonalen Schulen besser vermieden werden, zumal die Gesuchstellerin und auch andere, in gleicher Lage befindliche Bewerber in Zürich ohne Schwierigkeiten anderweitige Unterkunft finden können.

Dem Regierungsrat sind keine Zusicherungen bekannt, die seiner Haltung entgegenstünden. Er vertritt nach wie vor die Auffassung, dass die kantonalen Schulanlagen für kulturelle Veranstaltungen privater Kreise offen zu halten seien, dagegen nicht für Zwecke parteipolitischer Schulung oder Propaganda. Er hat deshalb keinen Anlass, auf seinen Entscheid zurückzukommen.

II. Mitteilung an die Direktion des Erziehungswesens sowie an die Mitglieder des Regierungsrates.

Zürich, den 5. November 1964.

Vor dem Regierungsrate
Der Staatsschreiber:
Dr. Isler.

ANHANG 2

Schule Kloten

HAUSORDNUNG

1. Das Schulhaus wird 10 Minuten vor Schulbeginn geöffnet und während der Mittagspause sowie abends 17.30 Uhr geschlossen. Bei Einbruch der Dunkelheit haben die Kinder das Schulareal zu verlassen.

2. Von allen Schulkindern wird grösste Reinlichkeit erwartet. Für Abfälle sind im Schulhaus die Papierkörbe und im Freien die aufgestellten Behälter zu benützen.

3. Ausserhalb der Unterrichtszeit sowie in den Pausen ist den Schülern der Aufenthalt in Schulräumen nur mit Bewilligung der Lehrer gestattet.

4. Im Schulhaus sind Ballspiele, Fangspiele, Gleiten und Lärmen untersagt. Wegen Unfallgefahr und Beschädigung von Material, dürfen Schüler nur mit Bewilligung des Lehrers die Turnhalle benützen.

5. Während der Pausen begeben sich die Schüler auf den Schulhof. Sie werden von einem Lehrer beaufsichtigt. Die Aufsicht sorgt dafür, dass die Hausordnung eingehalten wird.

6. Das Betreten von Rabatten sowie des Pausenhallendaches ist untersagt. Die Benützung der Spielwiesen und Turnanlagen ist bei trockenem Wetter erlaubt. Fussballspielen auf der Wiese ist nur mit Turnschuhen gestattet. Ballspiele (Fussball, Hockey, Grenzball etc.) auf dem Trockenplatz sind nach Anordnung des Hauswartes erlaubt.

7. Den Schülern ist nur mit Bewilligung der Lehrer gestattet, mit dem Velo zur Schule zu fahren. Velos sind in die Veloständer zu stellen. Bei ungebührlichem Verhalten kann die Bewilligung jederzeit entzogen werden.

8. Den Schülern sind Schleckereien (Bonbons, Kaugummi etc.) in der Schule und auf den Schulplätzen verboten.

Genehmigt
Kloten, den 19. August 1969

Schulpflege Kloten

ANHANG 3

Schule Kloten

Benützung der Schulhausplätze der Gemeinde Kloten

PLATZORDNUNG

Die Spielwiesen und Hartplätze mit den eingebauten Turngeräten stehen täglich nach Schulschluss bis Einbruch der Dunkelheit offen, insofern sie nicht durch Tafeln oder Markierungen gesperrt sind.

Nicht gestattet sind:

Fussballspielen mit Stollenschuhen
Ballspielen und -werfen gegen Wände und Fenster der Gebäude
Klettern auf Bäume und Dächer
Betreten der Rabatten
Das Freilaufenlassen von Hunden

Den Anordnungen des Hauswartes muss unbedingt Folge geleistet werden.

Genehmigt
Kloten, den 19. August 1969

Schulpflege Kloten

ANHANG 4

SCHULPFLEGE KLOTEN

Reglement über die Benützung von Schulräumen und Schulplätzen

Art. 1 Schulräume und Schulplätze dienen in erster Linie dem Schulbetrieb. Zur Erfüllung kultureller Aufgaben werden sie auch ortsansässigen Vereinen und Gesellschaften zur Verfügung gestellt.

Art. 2 Die Bewilligung zur Benützung von Schulräumen und Schulplätzen wird, nach Rücksprache mit der Lehrerschaft, von der Schulpflege erteilt. Gesuche sind schriftlich an diese zu richten. In ausserordentlichen Fällen muss mindestens eine Woche vor der Benützung ein schriftliches Gesuch eingereicht werden.

Art. 3 Vereine, die einen Raum oder Platz regelmässig benützen wollen, haben sich über einen Minimalbestand von acht an den Uebungen teilnehmenden, nicht mehr schulpflichtigen Aktivmitgliedern auszuweisen. Wird die Zahl acht wiederholt nicht erreicht, kann die Schulpflege die Benützung des Lokales verwehren.

Art. 4 Jede Bewilligung wird nur auf Zusehen hin erteilt. Die Bewilligung kann jederzeit ohne Begründung zurückgezogen oder an besondere Bedingungen geknüpft werden.

Art. 5 Schulräume und Plätze stehen den Vereinen von Montag bis Freitag je von 18.00 – 22.00 Uhr zur Verfügung. Auf ein schriftliches Gesuch hin erteilt die Schulpflege ausnahmsweise eine Bewilligung zur Benützung auch an Samstagnachmittagen und an Sonntagen. Die Vereinsübungen sollen in der Regel die Dauer von zwei Stunden nicht überschreiten. Die Uebungszeit ist im Bewilligungsgesuch genau anzugeben.

An folgenden Tagen sind sämtliche Lokale geschlossen und die Benützung der Plätze nicht gestattet: Neujahr, Karfreitag, Ostersonntag, Auffahrt, Pfingstsonntag, Bettag, Weihnachten.

Art. 6 Alle Benützer sind verpflichtet, Reinlichkeit und Ordnung zu halten. Für fahrlässige Beschädigungen an Gebäude, Einrichtungen und Mobiliar sowie Verlust von Gerätschaften sind die Veranstalter haftbar.

Schädigungen sind durch die Veranstalter sofort dem Schulabwart oder bei dessen Abwesenheit auf dem Schulsekretariat zu melden. Kann der verantwortliche Verein nicht festgestellt werden, so haftet der letzte Benützer, sofern er nicht beweist, dass der Schaden nicht durch ihn verursacht worden ist.

Art. 7 In den Schulräumen besteht striktes Rauchverbot.

Art. 8 Für Trainingszwecke dürfen bei Ballspielen keine Stollenschuhe getragen werden.

Art. 9 Ohne genügende Abdeckung dürfen Turnhallen nicht mit gewöhnlichem Schuhwerk betreten werden und das Tragen von Turnschuhen mit schwarzen Gummisohlen ist nicht gestattet.

Art. 10 Bei nassem Wetter ist die Benützung der Plätze untersagt; Ausnahmen bedürfen einer besonderen Bewilligung durch den Abwart.

Art. 11 Für Vereine, denen die Durchführung ihrer ordentlichen wöchentlichen Uebungen in der Turnhalle gestattet ist, werden die Aussenanlagen zu den festgesetzten Uebungszeiten gebührenfrei zur Verfügung gestellt.

Für die Benützung der Lokalitäten, der Beleuchtung, Heizung und Inanspruchnahme des Abwarts wird eine bescheidene, angemessene Entschädigung verlangt.

Die Entschädigung beträgt:

1. Turnhalle inkl. Ankleideraum und Dusche:	
1 mal wöchentlich 2 Abendstunden pro Jahr	Fr. 30.–
2 mal wöchentlich 2 Abendstunden pro Jahr	Fr. 50.–
2 mal wöchentlich 3 Abendstunden pro Jahr	Fr. 60.–
Für einmalige, besondere Veranstaltungen	Fr. 10.–
2. Duschen inkl. Ankleideraum:	
Einmalige Benützung der gesamten Duschenanlage	Fr. 20.–
3. Singsaal, Lehrer- und Klassenzimmer:	
Für je einen Wochenabend, jährlich	Fr. 20.–
Für einmalige, besondere Veranstaltungen	Fr. 10.–
4. Zuschläge für Samstag- und Sonntagveranstaltungen	Fr. 10.–

Art. 12 Die Rechnungen werden den Vereinen halbjährlich durch die Schulgutsverwaltung zugestellt. Werden an den Abwart ausserordentliche Ansprüche gestellt, so setzt der Liegenschaftenverwalter die Entschädigung fest.

Art. 13 Vereine, die dieser Verordnung wiederholt zuwiderhandeln, kann die Bewilligung von der Schulpflege vorübergehend oder gänzlich entzogen werden.

Art. 14 Dieses Reglement tritt am 4. September 1964 in Kraft. Die Schulpflege ist berechtigt, vorstehendes Reglement jederzeit abzuändern oder zu ergänzen.

Kloten, den 4. September 1964

Namens der Schulpflege

Der Präsident: J. Adank

Der Sekretär: A. Huber

Spross + Co Kloten

ANHANG 5

Stadt Winterthur

Verordnung über die Benützung von Schulhäusern, Turnhallen und Spielplätzen durch Vereine und Private

vom 24. Januar 1972

Verordnung über die Benützung von Schulhäusern, Turnhallen und Spielplätzen durch Vereine und Private

vom 24. Januar 1972

A. Allgemeines

1. Gesuche um Benützung von Schulräumen, Turnhallen und Plätzen sind schriftlich an das Schulamt zu richten, das über die Gesuche entscheidet. Das Schulamt stellt das Gesuch vor dem Entscheid dem Schulhausabwart zur Stellungnahme zu, in ausserordentlichen Fällen und soweit der Schulbetrieb betroffen wird, dem Schulhausvorsteher für sich und zuhanden des Abwartes.

2. Die Benützung wird nur auf Zusehen hin bewilligt.

3. Bewilligungen werden nicht erteilt, wenn die Benützung vorwiegend Erwerbszwecken dient.

4. Das Schulamt behält sich vor, in dringenden Fällen (Einquartierung, Ausstellung, Bauarbeiten) die Bewilligung vorübergehend zu unterbrechen, unter rechtzeitiger Mitteilung an die Benützer durch die Abwärte.

5. Gegen Entscheide des Schulamtes über die Gesuche zur Benützung der Schulhäuser, Turnhallen und Spielplätze kann an den Schulrat rekurriert werden.

6. Den Gebäuden, dem Mobiliar, den Geräten, sowie den Turnplätzen ist Sorge zu tragen. Die Benützer sind für alle Schäden, welche durch sie verursacht werden, gegenüber der Gemeinde haftpflichtig. Alle Sachbeschädigungen sind noch am Tage der Übung dem Abwart mitzuteilen. Unterlassen Fehlbare eine Meldung oder weigern sie sich, den Schaden zu decken, so kann die Bewilligung entzogen werden. Reparaturen dürfen nur durch den Schulhausvorsteher oder das Schulamt angeordnet werden.

7. Reinlichkeit ist unbedingte Pflicht aller Benützer. In den Schul- und Turnräumen darf nicht geraucht werden.

8. Alle Lokale und Plätze sind um 21.30 Uhr und an Samstagen um 17.00 Uhr zu räumen. Der Abwart schliesst das Haus um 21.45 Uhr und an Samstagnachmittagen um 17.15 Uhr. Verlängerungen werden nur ausnahmsweise in besonders dringlichen Fällen auf schriftliches Gesuch an das Schulamt hin bewilligt.

9. Der Abwart hat die betreffenden Räume 10 Minuten vor Beginn der Veranstaltung zu öffnen. Nach der Benützung sind sie von ihm zu kontrollieren und abzuschliessen.
   Jugendgruppen dürfen die Räumlichkeiten erst betreten, wenn der Leiter anwesend ist.
   Volksschüler sind nach 20 Uhr durch die Benützer aus den Räumen und von den Plätzen wegzuweisen.

10. An Samstagen und Sonntagen dürfen die Lokale und Plätze in der Regel nicht benützt werden.
    An gesetzlichen Feiertagen, wie 1. Mai, Vorabend des Karfreitages, des Auffahrtstages sowie während der Frühjahrs-, Sommer- und Weihnachtsferien bleiben sämtliche Lokale und Plätze geschlossen. Für Ausnahmen ist eine besondere Bewilligung des Schulamtes einzuholen.

11. Kästen und Geräte von Benützern dürfen in den Lokalen nur mit Bewilligung des Schulamtes aufbewahrt werden und müssen einen Eigentumsvermerk tragen.
    Velos dürfen weder in den Schulhäusern noch in den Turnhallen eingestellt werden.

12. Die Stadt lehnt jede Haftpflicht bei Diebstahl von Geldern, Velos, Material usw. gegenüber den Benützern ab. Diese haben für gute Überwachung oder sichere Aufbewahrung selber zu sorgen.

13. Alle über die normale Bedienung hinausgehenden Manipulationen an den Beleuchtungs- und Heizeinrichtungen sind zu unterlassen.

14. Die Benützer haben sich streng an die festgesetzten Zeiten zu halten und sich den Anordnungen des Schulhausvorstehers und des Abwartes unbedingt zu unterziehen.

15. Benützern, die dieser Verordnung wiederholt zuwiderhandeln, kann die Bewilligung vom Schulamt vorübergehend oder gänzlich entzogen werden.

16. Wird auf eine erteilte Bewilligung verzichtet, ist dies dem Schulamt sofort schriftlich mitzuteilen.

B. Spezielle Vorschriften für die Benützung der Turnhallen und Turnplätze

17. Bewilligungen zur Benützung von Turnhallen werden in der Regel nur an Vereine und Jugendgruppen erteilt, die **mindestens zwölf Übungsteilnehmer** zählen.

18. Ausnahmebewilligungen für den Sonntag werden in der Regel nur für die Zeit von 8.30—10.30 Uhr und für Samstagnachmittage nur soweit die Reinigungsarbeiten nicht beeinträchtigt werden und nicht über 17.00 Uhr hinaus erteilt. Für längere Benützung ist eine weitere Bewilligung des Schulamtes einzuholen.

19. Die Benützer sind verpflichtet, jeden Lärm nach Möglichkeit zu vermeiden.

20. Die benützten Turngeräte sind nach Schluss der Übungen für den Schulgebrauch in Ordnung zu stellen und an ihre Plätze zu versorgen.

21. Die Hallen dürfen nicht mit Strassen-, Renn- oder Turnschuhen mit Zapfen betreten werden.

22. Das Fahren mit Velos (Radball und Kunstfahren) ist nur in den vom Schulamt bezeichneten Turnhallen unter Einhaltung besonderer Vorschriften erlaubt. Die Velos dürfen nicht in der Turnhalle versorgt werden.

23. Magnesia muss in Kistchen versorgt und sorgfältig verwendet werden, damit jede Verunreinigung des Bodens vermieden wird.

24. In den Gerätehallen sind verboten:
Steinstossen, Kugelstossen und -werfen, das Hockeyspiel, sowie alle übrigen Übungen, bei denen der Boden, die Decke und die Wände beschädigt werden können. Für das Handball- und Fussballtraining müssen die Wände bei den Toren durch Matten abgedeckt werden. Ausserdem gelten die vom Schulamt erlassenen besonderen Vorschriften.

25. Die Aschenbahnen dürfen nur in Turnschuhen, Rennschuhen oder barfuss begangen werden. Bei Regenwetter oder bei aufgeweichtem Boden ist die Benützung der Rasenplätze und Aschenbahnen untersagt. Die jeweiligen Anschläge sind zu beachten.

26. Auf den Spielwiesen ist das Fussballspielen nur bei trockenem Boden und in Turnschuhen gestattet. Zur Schonung des Rasens sind auf der Spielwiese verboten: Steinstossen, Kugelwerfen und -stossen. Dazu sind die besonderen Weichbodenanlagen zu benützen.

C. Spezielle Vorschriften für die Benützung der Duschanlagen

27. Die Brausebäder stehen den Vereinen unter folgenden Bedingungen zur Verfügung:
   a) Die Anmeldung zur Benützung hat rechtzeitig an den Abwart zu erfolgen.
   b) Soweit möglich soll während des ganzen Jahres gewärmtes Wasser abgegeben werden.
   c) Den Anordnungen des Abwartes ist strikte Folge zu leisten.
   d) Die Vereine sind gehalten, bei der Benützung der Brausebäder durch ihre Mitglieder auf Ordnung und Reinlichkeit zu dringen.
   e) Die Benützung des Brausebades ist zeitlich in der Dauer der Turnhallenbenützung inbegriffen.
   f) Die Stadt verlangt keine Benützungsgebühr. Dagegen ist dem Abwart eine Entschädigung, die im Abschnitt D festgelegt ist, auszurichten.

D. Entschädigungen

28. Eine Lokalmiete ist nicht zu bezahlen. Die Kosten der Beleuchtung und einer allfälligen Extraheizung übernimmt die Stadt.
29. **Der Abwart hat für seine Präsenz und Mehrarbeit Anspruch auf nachstehende Entschädigungen, wobei die Stadt die Hälfte dieser Ansätze übernimmt:**

Turnhallen	1 Halle Fr.	2 Hallen Fr.
Einmalige Benützung an einem Abend (Montag bis Freitag)	10.—	15.—
Einmalige Benützung an Wochentagen (Montag bis Freitag) für ½ Tag	12.—	18.—
Einmalige Benützung an Samstagen		
— für die erste Stunde	10.—	15.—
— für jede weitere Stunde	6.—	6.—
Einmalige Benützung an Sonntagen		
— für die erste Stunde	12.—	18.—
— für jede weitere Stunde	7.—	7.—
Ganzjährige Benützung, wöchentlich ein Abend (Montag bis Freitag)	100.—	
30 Samstagnachmittage bis 17.00 Uhr	200.—	
30 Sonntagvormittage von 8.30—10.30 Uhr	200.—	
Jeder weitere Samstagnachmittag oder Sonntagvormittag	10.—	

Duschen	Fr.
Einmalige Benützung pro Teilnehmer	—.30
Im Minimum pro Benützung	5.—
Ganzjährige Benützung, wöchentlich ein Mal	60.—

Schulzimmer und Singsäle	
Einmalige Benützung an einem Abend (Montag bis Freitag)	10.—
Einmalige Benützung an Samstagen	
— für die erste Stunde	7.—
— für jede weitere Stunde	5.—
Einmalige Benützung an Sonntagen	
— für die erste Stunde	9.—
— für jede weitere Stunde	7.—
Ganzjährige Benützung, wöchentlich ein Abend (Montag bis Freitag), pro Zimmer	90.—
Ganzjährige Benützung am Sonntagvormittag	
— für ein Zimmer	150.—
— für jedes weitere Zimmer	70.—

30. Die Benützungszeit pro Abend beträgt für obige Ansätze in der Regel 1½ Stunden. Für die stündlichen Entschädigungen an Samstagen und Sonntagen wird die effektive Benützungszeit berechnet.

31. Für Werkstätten, Kellerlokale, Handarbeitszimmer für Mädchen und Schulküchen gelten die gleichen Ansätze wie für Schulzimmer.

32. Werden an den Abwart ausserordentliche Ansprüche gestellt oder Belegungen verlangt, die in der vorstehenden Tabelle nicht enthalten sind, so setzt das Schulamt die Entschädigung fest.

33. Geführten Jugendgruppen kann das Schulamt auf besonderes Gesuch hin die Abwartsentschädigung erlassen. Die Beanspruchung der Lokale durch städtische Behörden und offizielle Organe ist nicht entschädigungspflichtig.

34. Bei Beanspruchung der Lokale für gemeinnützige Bestrebungen kann das Schulamt die Entschädigung ermässigen oder erlassen.

35. Es ist den Abwärten gemäss Personalstatut untersagt, besondere Entschädigungen oder Trinkgelder entgegenzunehmen.

36. Die Abwärte sind verpflichtet, jede Zuwiderhandlung gegen vorstehende Bestimmungen dem Schulhausvorsteher zuhanden des Schulamtes zu melden.

37. Die Abwärte haben über die Benützung von Schullokalen durch Vereine und Privatpersonen Buch zu führen. Die Benützer entrichten die Entschädigungen direkt dem Abwart, der hierfür eine Quittung aushändigt.

E. Ausführungsbestimmungen

38. Diese Verordnung ist jedem Verein oder Privaten zusammen mit der Bewilligung auszuhändigen.

39. Die vorliegende Verordnung tritt auf den 1. Januar 1972 in Kraft und ersetzt diejenige vom 6. Februar 1961.

Winterthur, den 5. November 1971

Für den Schulrat Winterthur:

Der Präsident: F. Schiegg
Der Sekretär: E. Roth

Vorstehender Verordnung wird die Genehmigung erteilt.

Winterthur, den 24. Januar 1972

Im Namen des Grossen Gemeinderates:

Der Präsident: M. Gerteis
Der Sekretär: Dr. K. Spühler

ANHANG 6

Hausordnung

für die

Schulgebäude der Volksschule der Stadt Zürich.

(Erlassen von der Zentralschulpflege
am 20. Dezember 1933.)

Art. 1. Die Zuteilung der Abteilungen an die einzelnen Schulhäuser hat in der Regel in der Weise zu erfolgen, daß einem Schulhause nur Abteilungen entweder der 1.—6. Primarklasse oder der obern Primar- und Sekundarschule zugewiesen werden.

Kindergärten sollen in der Regel in von den übrigen Schulräumen getrennten Gebäuden untergebracht werden.

Art. 2. In den einzelnen Schulhäusern werden die Zimmer dauernd bestimmten Stufen zugeteilt. Die Zuweisung, sowie die Gewährung von Ausnahmen erfolgt nach Anhörung der Lehrerschaft durch den Präsidenten der Kreisschulpflege. Es ist dafür zu sorgen, daß jedes Klassenzimmer die seiner Stufe entsprechende Bestuhlung erhält. Erfordert die Größe der Schüler eine Auswechslung der Bänke, so ist diese auf Antrag des Klassenlehrers durch den Hausvorstand anzuordnen.

Art. 3. Der Hausvorstand ist für die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin im Schulhause verantwortlich.

Art. 4. Die Aufrechterhaltung der Ordnung im Klassenzimmer ist Sache des Lehrers; er sorgt dafür, daß die Schüler sich anständig und ruhig benehmen; die Schüler haben das Mobiliar mit Sorgfalt zu behandeln und jede Verunreinigung der Wände zu unterlassen. Papier, Obstreste etc. sollen nicht weggeworfen, sondern in die Abfallkasten gelegt werden.

Art. 5. Die Lehrer führen die Aufsicht in den Stockwerken und im Freien nach der vom Hausvorstande

bestimmten Kehrordnung. Im Verhinderungsfalle hat der Hausvorstand für Stellvertretung zu sorgen.

Fachlehrer, Arbeitslehrerinnen und Kindergärtnerinnen, sowie in Schulhäusern mit über 20 Zimmern auch Hausvorstände, Materialverwalter und Kustoden sind der Aufsicht im Freien enthoben, Kindergärtnerinnen auch der Aufsicht in den Stockwerken.

Art. 6. Die Aufsicht in den Stockwerken erstreckt sich auf die Gänge, das Treppenhaus und die Aborte.

a) In der Pause haben die Schüler ihre Klassenzimmer zu verlassen; bei schönem Wetter begeben sie sich ins Freie; bei ungünstigem halten sie sich in den Gängen auf; bei zweifelhafter Witterung entscheidet der Hausvorstand über den Aufenthaltsort. Falls der Lehrer Schüler in der Pause zurückhält, oder ihnen den Aufenthalt im Zimmer gestattet, ist ihre Beaufsichtigung seine Sache; sollte er nicht im Zimmer anwesend sein, so sorgt der aufsichthabende Lehrer für Ordnung.

b) Die Schüler haben die ihnen zugewiesenen Aborte zu benützen; nach dem zweiten Läuten dürfen sie den Abort nicht mehr betreten. Ein einzelner Abort darf nicht gleichzeitig von mehreren Schülern besucht werden.

c) Im Schulhaus ist Lärmen, Laufen, Schleifen und störendes Spiel verboten.

d) Der Aufsichtführende hat dem Verkehr auf den Treppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

e) Jede Verunreinigung der Brunnen und Trinkbecher ist verboten; die Wasserhahnen sind nach Gebrauch stets gut zu schließen. Tintengefäße und Kleisterbecken sollen womöglich in den Brunnenbecken der Aborte gereinigt werden.

f) Schirme und Schultaschen dürfen nicht an die Kleiderhaken gehängt werden.

g) Das Ausspucken auf den Boden ist verboten.

Art. 7. Die Aufsicht im Freien erstreckt sich auf die Spielplätze und Eingänge zum Schulhaus und zur Turnhalle.

a) Es ist besonders darauf zu achten, daß das Spiel der Schüler nicht in Rohheit ausarte. Spiele, die Spielende und Nichtspielende gefährden können, insbesondere das Fußballspiel, sind verboten.

b) Die Schüler dürfen die Schulplätze ohne Auftrag des Lehrers nicht verlassen.

Der Verkauf von Eß- und Trinkwaren in den Schulgebäuden und auf den Schulplätzen ist verboten.

c) Allfällig umherliegende Abfälle sind nach jeder Pause durch Schüler, die die Aufsicht bezeichnet, wegzuräumen.

d) Das Verweilen unter den Türen und der Eintritt ins Schulhaus während der Pausen ist den Schülern nicht gestattet; Schüler, die von Arbeitsräumen außerhalb des Schulgebäudes kommen, haben bei gutem Wetter bis zum zweiten Läuten auf dem Schulplatze zu warten.

e) Beim Betreten des Schulhauses sind die Schuhe gut zu reinigen. Die Turnhallen dürfen nicht in Straßenschuhen betreten werden.

Art. 8. An Tagen der Schulzimmerreinigung haben die Schüler ihre Schulsachen nach Hause zu nehmen.

Den Schülern ist das Mitbringen von Fahrrädern ohne spezielle Erlaubnis des Hausvorstandes nicht gestattet. Das Velofahren auf Schulplätzen ist untersagt.

Art. 9. In der Turnhalle sollen sämtliche Geräte den Turnlehrern zugänglich sein; nach Gebrauch sind dieselben stets an den für sie bestimmten Platz zurückzustellen.

Art. 10. Turnhallen und Spezialräume (ausgenommen Zeichenzimmer) dürfen vor Ankunft des Lehrers nicht

betreten werden; sie sind nach Schluß der Stunde, die Klassenzimmer nach Schluß des Vor- oder Nachmittagsunterrichtes zu schließen.

Art. 11. Für fahrlässige oder böswillige Schädigungen durch Schüler, hat der Inhaber der elterlichen Gewalt Schadenersatz zu leisten. Bei Verweigerung ist dem Schulamt Anzeige zu erstatten.

Art. 12. Die Schulhausplätze sollen der Schuljugend bis zum Einbrechen der Nacht, im Sommer bis 20 Uhr zugänglich sein.

Art. 13. Der Hauskonvent ist ermächtigt, mit Genehmigung des Präsidenten der Kreisschulpflege, weitere für das Schulhaus nötige Bestimmungen aufzustellen.

ANHANG 7

H A U S O R D N U N G

der

Kantonalen Oberreal- und Lehramtsschule Winterthur

§ 1

1. Die Schüler dürfen sich in der Regel nicht früher als 10 Minuten vor Beginn des Unterrichts in der Schule einfinden. Nach Schluss des Unterrichts haben sie das Schulareal zu verlassen.

2. Auswärtige Schüler dürfen sich am Morgen vor Beginn des Unterrichts, über Mittag und abends vor Abgang der Züge zur Arbeit in den Klassenzimmern oder in der Mensa aufhalten.

3. In Zwischenstunden haben sich die Schüler ins Freie zu begeben. Bei schlechter Witterung sind die Klassenzimmer oder die Mensa zu benützen. Lärm und Unruhe müssen vermieden werden.

4. Die Dachterrassen dürfen nur mit Bewilligung des Rektorats benützt werden. Das Betreten der Umfassungsmauer ist verboten.

5. Für die Benützung von Fachzimmern (chemischen, biologischen, physikalischen Laboratorien, Saal für Geometrisches Zeichnen) ausserhalb der Unterrichtszeit gelten besondere Vorschriften.

6. Ueber die Benützung der Turnhallen und der Turnplätze erlässt der Turnhallenvorstand besondere Vorschriften.

7. Von 18 Uhr an sowie an Samstagnachmittagen ist das Schulhaus für sämtliche Schüler, besondere Erlaubnis vorbehalten, geschlossen.

§ 2

1. Während der Pausen haben die Schüler nach Möglichkeit die Schulzimmer zu verlassen und zu lüften. Bei schönem Wetter begeben sie sich ins Freie, bei schlechter Witterung halten sie sich in den Gängen auf.

2. Rennen, Raufen, Lärmen im Schulhaus und auf den Terrassen sind verboten.

3. Auf das Glockenzeichen zwei Minuten vor Pausenschluss haben sich die Schüler in ihre Zimmer zu begeben und ihre Plätze einzunehmen.

§ 3

1. Der Zimmerwart sorgt für die Ordnung in den Zimmern, für Lüftung, für Beleuchtung und für die Organisation der Tafelreinigung.

2. Das Herumwerfen von Schwämmen, Kreide und anderen Gegenständen sowie jede Verunreinigung oder mutwillige Beschädigung von Schul- und Fremdeigentum werden bestraft. Ausserdem haben die fehlbaren Klassen oder Schüler gemäss § 23 der Schulordnung für allfällige Reparaturen oder Reinigungskosten aufzukommen.

3. Das Zubereiten von Mahlzeiten in den Unterrichtsräumen ist verboten. Für die Verpflegung stehen die Mensa sowie Getränkeautomaten zur Verfügung.

4. Die vom Klassenlehrer bestimmte Sitzordnung ist für die Schüler verbindlich.

§ 4

1. Im Stundenplan festgelegte Lektionen dürfen nur mit Zustimmung des Rektorats verschoben werden.

2. Ist ein Lehrer 10 Minuten nach Stundenbeginn noch nicht zum Unterricht eingetroffen, so hat der Klassenchef dem Sekretariat Mitteilung zu machen.

§ 5

1. Fahrräder, Motorfahrräder und Motorräder dürfen nur auf den entsprechenden Plätzen aufgestellt werden.

2. Für Motorfahrräder und Motorräder stehen als Abstellplätze zur Verfügung: Der gedeckte Veloraum unter der Hauswartwohnung, die gedeckten Ständer am Zufahrtsweg dazu, die gedeckten Ständer nördlich des Chemieflügels.

3. Das Parkieren von Motorfahrzeugen auf dem Schulareal ist den Schülern nur mit Erlaubnis des Rektorats gestattet.

§ 6

1. Die Schüler können ihre Wertsachen vor jeder Turnstunde im Wertsachenschrank deponieren. Für abhanden gekommene Wertsachen, die nicht in diesem Schrank verwahrt worden sind, wird jede Entschädigung abgelehnt.

2. An die Reparaturkosten von Brillen, die nachweisbar während einer Turnstunde beschädigt worden sind, wird ein angemessener Beitrag geleistet.

3. Diebstahl oder Verlust persönlicher Wertsachen sind dem Rektorat zu melden. Für auf dem Schulgebiet entwendete Gegenstände kann dem betroffenen Schüler eine angemessene Entschädigung ausgerichtet werden. Für Kleider- und Velodiebstähle sowie für Verluste, die auf Nachlässigkeit beruhen, besteht keine Haftung.

§ 7

Fundgegenstände sind dem Hauswart abzugeben. Ueber Gegenstände, die innerhalb eines Jahres nicht abgeholt werden, verfügt das Rektorat. Ein allfälliger Verkaufserlös fällt in die Sachschadenkasse.

§ 8

Das Rektorat gibt alle für die Schüler wichtigen Mitteilungen an den Anschlagbrettern bekannt. Die Schüler sind verpflichtet, sich über Stundenplanänderungen, Schulveranstaltungen und andere Bekanntmachungen laufend zu orientieren.

§ 9

Die Hausordnung gilt als Bestandteil der Schulordnung vom 21. Jan. 1969

April 1971

Das Rektorat

ANHANG 8

Kantonsschule Rämibühl
Literar- und Realgymnasium Zürichberg
Hausordnung

Anordnungen für den Schulbetrieb

(Neufassung April 1971)

1. Die Klassenzimmer stehen während Zwischenstunden und über Mittag für ruhiges Arbeiten etc. zur Verfügung. Im übrigen besteht an jeder Abteilung ein spezielles Schülerarbeitszimmer mit Handbibliothek.
2. Das Schulhaus wird normalerweise um 18 Uhr geschlossen.
3. In den Schulzimmern, Schülerarbeitszimmern usw. ist jegliche Verpflegung untersagt. Dagegen steht es den Schülern frei, mitgebrachte Verpflegung in der Cafeteria einzunehmen.
4. Für die Benützung von Mensa und Cafeteria sowie den Aufenthalt in diesen Räumen gelten besondere Vorschriften, ebenso für die Aula.
5. Die Benützung von Fachzimmern ausserhalb der Unterrichtszeit ist nur mit besonderer Bewilligung statthaft. Privatunterricht in Schulräumen bedarf der Genehmigung des zuständigen Abteilungsrektorates.
6. Die Pausenordnung wird abteilungsweise geregelt.
7. Die Lifte sind reserviert für Lehrer, Besucher, Angestellte sowie für gehbehinderte Schüler.
8. Den Anordnungen aller Aufsichtsorgane (Lehrer, Angestellte, beauftragte Schüler) ist Folge zu leisten.
9. Die Schüler sollen alles Schuleigentum sorgfältig behandeln. Sie dürfen sich ohne Auftrag weder an Beleuchtungs-, Heizungs-, Lüftungs- und anderen Anlagen noch am Anschauungsmaterial zu schaffen machen.
10. Wer Beschädigungen feststellt, ist zu sofortiger Meldung an den Hauswart, den Prorektor oder einen Lehrer verpflichtet. Bei Nichterfüllung der Meldepflicht und in Zweifelsfällen haftet grundsätzlich jene Klasse, die sich im betreffenden Raum zuletzt aufgehalten hat.
11. Das Herumwerfen von Schwämmen, Kreide und andern Gegenständen sowie jede Verunreinigung oder mutwillige Beschädigung von Fremdeigentum wird bestraft. Ausserdem haben die fehlbaren Klassen oder Schüler für allfällige Reparaturen oder besondere Reinigungen aufzukommen.

ANHANG 9

Hausordnung

für die

Universität Zürich.

(Vom 26. August 1914.)

§ 1. An Sonn- und Feiertagen bleiben die Universitätslokalitäten für die Studierenden geschlossen.

§ 2. Der Eintritt in die Hörsäle ist den Studierenden nicht früher als eine Viertelstunde vor Beginn der Vorlesung gestattet.

Das Betreten der Hörsäle über die Mittagszeit, d. h. von 12—2 Uhr, ist untersagt.

§ 3. Die Seminarien und Übungszimmer, soweit sie nicht durch Übungen der Dozenten in Anspruch genommen sind, stehen den Berechtigten an den Wochentagen von 8—12 und von 2—7 Uhr zur Benützung offen. Am Samstagnachmittag bleiben sie geschlossen.

Den Seminarleitern steht frei, weitere Einschränkungen eintreten zu lassen.

§ 4. Zu den Seminarien und Übungszimmern haben während der Universitätsferien, soweit nicht die Seminarleiter bestimmte Tage hiefür eingeräumt haben, nur solche Studierende Zutritt, die im Besitze einer schriftlichen Bewilligung des Seminarleiters sind und sie dem Hauswart abgegeben haben.

§ 5. Den Studierenden steht im Erdgeschoß ein Arbeits- und Lesezimmer zur Verfügung. Dieses ist an Wochentagen im Sommer von 7—12, im Winter von 8—12 Uhr vormittags und von 1—7 Uhr nachmittags geöffnet, ausgenommen am Samstagnachmittag.

Im Arbeits- und Lesezimmer darf weder Unterhaltung gepflogen, noch geraucht werden.

§ 6. Den Studierenden ist untersagt, in den Universitätslokalitäten Privatunterricht zu erteilen.

§ 7. Zur Aufhebung der Garderobe ist ein geschlossener Garderoberaum eingerichtet, der während der Dauer der Vor-

lesungen vormittags von 7—12¼ Uhr im Sommer und von 8—12¼ Uhr im Winter und nachmittags von 2—7¼ Uhr gegen Entrichtung der von der Erziehungsdirektion festgesetzten Garderobegebühr benutzt werden kann.

Die Universität lehnt die Verantwortlichkeit für allfällig entwendete Kleidungsstücke jeder Art, Schirme, Stöcke etc., die nicht in diesem Garderoberaum abgegeben werden, ab.

§ 8. Die Benützung des Personenaufzuges bleibt auf die Wochentage beschränkt, und zwar am Vormittag: im Sommer von 7—12¼ Uhr, im Winter von 8—12¼ Uhr und am Nachmittag von 2—7¼ Uhr.

§ 9. Jede Beschädigung des Gebäudes oder des Mobiliars zieht Schadenersatz und überdies disziplinarische Bestrafung nach sich.

§ 10. Die Fenster sind beim Öffnen sofort zu befestigen; bei heftigem Wind dürfen sie von den Studierenden überhaupt nicht geöffnet werden.

§ 11. Jedes unbefugte Manipulieren mit den Beleuchtungskörpern, den Heizungs- und Wasserleitungsanlagen ist untersagt. Die Wasserleitungen sind nach dem Gebrauch, die Beleuchtung ist beim Verlassen der Lokalitäten abzustellen.

§ 12. In den Hörsälen, Seminarien und dem Lesezimmer darf nicht geraucht werden.

§ 13. Für die Aufnahme von Abfällen sind besondere Schalen in den Korridoren aufgestellt. Es soll deshalb der Boden nicht durch Wegwerfen irgendwelcher Gegenstände verunreinigt werden.

§ 14. In den Aborten ist die größte Reinlichkeit zu beachten.

§ 15. Das Mitbringen von Hunden in die Universität ist untersagt.

Zürich, den 26. August 1914.

Im Namen des Erziehungsrates,

Der Stellvertreter des Erziehungsdirektors: Dr. H. Ernst.

Der Sekretär: Dr. F. Zollinger.

ANHANG 10

Allgemeine Hausordnung für das Institutsgebäude "Freiestrasse 36"

(Provisorische Hausordnung)

Hausordnung

Art.1

Für das Institutsgebäude Freiestrasse 36 gelten die Bestimmungen der Hausordnung für die Universität Zürich vom 26. August 1914, soweit im folgenden keine Abweichungen vorgesehen sind.

Hausvorstand

Art.2

Hausvorstand des Institutsgebäudes ist der Hausvorstand des Kollegiengebäudes, d.h. der Universitätssekretär.

Der Hausvorstand ist für die "Allgemeine Hausordnung" (Gesetze, Verordnungen, Senats- und Senatsausschussbeschlüsse sowie Anordnungen des Rektors) zuständig.

Hausverwalter

Art.3

Hausverwalter des Institutsgebäudes ist ein Dozent. Er wird im Fakultätsturnus für zwei Jahre gewählt. Der Fakultätsturnus beginnt mit der Eröffnung des Institutsgebäudes (15. April 1969) in der Reihenfolge:

1. Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät
2. Philosophische Fakultät I
3. Philosophische Fakultät II

Der Hausverwalter regelt im Einvernehmen mit den Vorstehern der im Institutsgebäude untergebrachten Institute und Seminarien die Benützung der gemeinsamen Einrichtungen (Personenaufzug, Cafeteria, verschliessbare Mietkästen, Treppenhaus, Toiletten usw.) und kann zu diesem Zweck eine "Spezielle Hausordnung" erlassen.

Seminarordnung

Art.4

Ueber die Benützung der Seminarien, Uebungszimmer, Bibliotheken und Archive erlassen die Vorsteher der im Institutsgebäude untergebrachten Anstalten (zur Zeit: Rechtswissenschaftliches Seminar, Mathematisches Institut, Seminar für Angewandte Mathematik und Mathematische Statistik, Phonogrammarchiv) eine besondere Seminar-, Instituts- oder Benützungsordnung.

Oeffnungszeiten

Art.5

Das Institutsgebäude ist geöffnet:
Sommersemester (werktags) 0630-2100 Uhr
Sommersemester (samstags) 0630-1200 Uhr
Wintersemester (werktags) 0730-2100 Uhr
Wintersemester (samstags) 0730-1200 Uhr
Semesterferien wie im Wintersemester, ausgenommen abends bis 1900 Uhr.

An Sonn- und Feiertagen bleiben die Universitätsräume geschlossen.

Der Hausvorstand kann Bewilligungen für Anlässe ausserhalb der Oeffnungszeiten erteilen.

Zentrale Hörsaalplanung
Hörsaal-Benutzung

Art. 6

Die Hörsaalplanung für das Mehrzweckgebäude erfolgt wie für das Kollegiengebäude durch das Universitäts-Sekretariat (Hörsaalplanung).

Die Hörsäle sind während den Oeffnungszeiten auch neben den Vorlesungen zugänglich, sofern sie nicht für andere bewilligte Anlässe oder für die Reinigung benötigt werden. Die Hörsäle dürfen nicht als Essräume benutzt werden.

Vor jedem Hörsaal wird angeschlagen, wann er für Vorlesungen, Anlässe oder für die Reinigung gebraucht wird.

Schlüsselplan
Schlüssel-Berechtigte

Art.7

Der Hausverwalter kann Hausschlüssel an Dozenten und Assistenten abgeben. Der Chef-Hauswart ist für den Schlüsselplan verantwortlich.

Wird das Gebäude ausserhalb der Oeffnungszeiten benutzt, so ist der schlüsselberechtigte Benutzer für das Schliessen des Institutsgebäudes, Löschen der Beleuchtung usw. verantwortlich. Fehlbare haften für Schäden zivilrechtlich.

Betreten durch Unbefugte
Diebstähle
Beschädigungen

Art.8

Das Betreten der Universitätsräume durch Unbefugte ist untersagt.

Die Universität lehnt die Haftung für entwendete Sachen ab. Wertsachen können in verschliessbaren Mietkästen deponiert werden.

Beschädigung am Gebäude, den Maschinen, Apparaten und Büchern werden bestraft. Fehlbare haften für Schäden zivilrechtlich.

Rekurs-Verfahren
Rekurs-Instanzen

Art.9

Zum Rekurs ist berechtigt, wer als Universitäts-Angehöriger durch eine Anordnung des Hausvorstandes oder des Hausverwalters in seinen Rechten betroffen wird.

Der Rekurs gegen eine Anordnung des Hausvorstandes ist schriftlich an das Rektorat, gegen eine Anordnung des Hausverwalters schriftlich an den Hausvorstand (Universitäts-Sekretär) zu richten.

Die Rekursschrift muss einen Antrag und eine kurze Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist genau zu bezeichnen und, wenn er schriftlich vorliegt, der Rekursschrift beizulegen.

Der Rekurs ist innert zwanzig Tagen seit

der Mitteilung oder mangels einer solchen, seit der Kenntnisnahme der angefochtenen Anordnung bei der Rekursinstanz einzureichen. Dem Rekurs kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

Der Rekursentscheid wird dem Rekurrenten, der Vorinstanz sowie allfällig weiteren am Rekursverfahren Beteiligten eröffnet.

Zürich, den 30. April 1969

Der Rektor:

G Töndury

(G. Töndury)

ANHANG 11

Rechtswissenschaftliches Seminar
der Universität Zürich

Freiestrasse 36
Telefon (01) 34 75 44 / 47 80 13

8032 Zürich, den 15. Oktober 1976

SEMINARORDNUNG

1. Geltungsbereich

Diese Ordnung gilt für das Rechtswissenschaftliche Seminar an der Freiestrasse 36. Die Studienbibliothek Rechberg ist besonders geregelt.

2. Ordentliche Oeffnungszeiten

Montag - Freitag: 08.00 - 11.45, 14.00 - 17.45 Uhr
Samstag : 08.00 - 11.45 Uhr

3. Ausserordentliche Oeffnungszeiten

Während des Semesters kann das Seminar zusätzlich von 11.45 - 14.00 Uhr und von 17.45 - 20.00 Uhr geöffnet werden. Dies geschieht soweit, als sich Studenten verpflichten, die Aufsicht in den Vorzimmern zu übernehmen. Die Verpflichtung, die mindestens einen Termin umfassen muss, gilt für das ganze Semester. Das Nähere regelt ein besonderes Pflichtenheft.

4. Zutrittsberechtigung

Zutrittsberechtigt sind alle an der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich tätigen Dozenten;
alle an der juristischen Abteilung tätigen Assistenten;
alle Studenten und Doktoranden der juristischen Abteilung, soweit sie im Besitze einer gültigen Seminarkarte sind.

Der Oberassistent kann weiteren Personen die Benützung des Seminars bewilligen, soweit dies die Platzverhältnisse erlauben. Dabei sind die in Absatz 1 genannten Benützer immer vortrittsberechtigt.

5. Die Seminarkarte

Die persönliche Seminarkarte wird vom Sekretariat nach Vorlage des Testatheftes abgegeben. Nichtimmatrikulierte Doktoranden haben sich durch die Bestätigung eines Dozenten auszuweisen. Die Seminarkarte muss jedes Semester erneuert werden. Sie muss auf Verlangen vorgezeigt werden.

6. Benützung der Seminarräume

Die Mappen und Taschen sind in den Vorzimmern zu deponieren. Mit Ausnahme der Inhaber sog. Doktorandenkarten ist es den Studenten untersagt, Arbeitsplätze zu reservieren.

Bücher sind nach Gebrauch an ihren richtigen Standort zurückzustellen. Insbesondere ist es untersagt, Bücher über Nacht auf den Tischen liegen zu lassen. Für Inhaber von Doktorandenkarten gilt die auf der Karte vermerkte besondere Regelung.

Beschädigte Bücher sind sofort den Aufsichtspersonen anzuzeigen.

Vom gleichen Benützer dürfen nicht mehr als sechs Bücher gleichzeitig benutzt werden. Dies gilt auch für Assistenten in ihren besonderen Arbeitsräumen. Die Aufsichtspersonen sind zur Kontrolle über die Einhaltung dieser Vorschriften befugt.

7. Mitnehmen von Büchern in andere Räume

Die Mitnahme von Büchern und Zeitschriften aus dem Katalogsaal ist untersagt.

Alle übrigen Bücher sind in demjenigen Raum zu benützen, in welchem sie ihren Standort haben. Nur wenn Platzmangel oder besondere Arbeiten es notwendig machen, kann die Aufsichtsperson

Ausnahmen von dieser Regel erlauben. In diesen Fällen sind die Bücher auf weisse Ausleihscheine einzutragen.

8. Ausleihe

Die Bibliothek ist eine Präsenzbibliothek. Für die Dozenten und Assistenten der juristischen Abteilung der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät ist sie in beschränktem Umfang auch eine Leihbibliothek. Die Ausleihe ist für höchstens fünf Bände für einen Zeitraum von höchstens einem Monat gestattet. In Ausnahmefällen kann vom leitenden Assistenten die Bewilligung für eine weitergehende Benutzung erteilt werden.

Für Ausleihen innerhalb des Hauses Nr. 36 sind in jedem Fall im Vorzimmer des jeweiligen Stockwerkes weisse Ausleihscheine zu hinterlegen, für Ausleihen ausserhalb des Hauses Nr. 36 (Privat, Cäcilienstr. 5 usw.) hingegen grüne Ausleihscheine in dem dafür bestimmten Karteikasten im Vorzimmer Parterre.

Ausnahmsweise können Studenten einzelne Bücher über Nacht oder über das Wochenende (ab Samstag 11.00 Uhr bis Montag 09.00 Uhr) ausleihen. Diese Ausleihe erfolgt ausnahmslos gegen Hinterlegung der Seminarkarte und ausgefüllten weissen Ausleihschein.

9. Uebertretungen

Verstösse gegen diese Seminarordnung werden das erste Mal mit Verweis, mit Entzug des Ausleihrechts oder mit Entzug der Doktorandenkarte, bei Wiederholungen mit Seminarverbot für kürzere oder längere Zeit bestraft.

Bei schweren Verstössen oder zahlreichen Wiederholungen erfolgt eine Anzeige an das Rektorat.

Diese Anordnungen trifft der Oberassistent. Gegen seine Verfügung kann beim Seminarleiter Einspruch erhoben werden.

Zürich, 15. Oktober 1976

Der Seminarleiter:

Hans Ulrich Walder.

(Prof. Dr. H.U. Walder)

ANHANG 12

KANTON ZÜRICH

Regulativ zur Benützung der Räume der Universität Zürich für Veranstaltungen

(vom 8. Oktober 1971)

I. Veranstaltungen

1. *Grundsatz; Bewilligungspflicht*

Die Räume der Universität sind für den ordentlichen Lehr- und Forschungsbetrieb sowie für die Verwaltung der Universität einschliesslich Sitzungen der Organe der Universität und der Organe der Universitätsangehörigen bestimmt. Die Zuteilung der Räume für diese Zwecke erfolgt durch das Rektorat.

Jede andere Art der Benützung ist bewilligungspflichtig.

2. *Bedingungen*

Bewilligungen werden in der Regel erteilt für akademische und kulturelle Veranstaltungen, auch solche politischen Charakters, sofern eine Beziehung der Veranstalter zur Universität besteht. Die Veranstaltungen sind nach Möglichkeit auf den Abend anzusetzen.

Bewilligungen werden nicht erteilt, wenn die Veranstaltung agitatorisch-provokativen Charakter hat oder wenn eine Störung des Unterrichts oder des allgemeinen Betriebs zu befürchten ist.

3. *Zuständigkeit*

Für die Erteilung der Bewilligung ist zuständig:

a) das Rektorat bzw. der Hausvorstand für einmalige Veranstaltungen und für Zyklen von höchstens fünf Veranstaltungen

b) der Senatsausschuss, sofern die unter a) genannten Veranstaltungen politischen Charakter haben

c) die Erziehungsdirektion, nach Anhören des Rektorates, für alle übrigen Veranstaltungen

Die Zuteilung der Räume erfolgt durch das Rektorat bzw. den Hausvorstand im Einvernehmen mit der für die Bewilligung zuständigen Instanz.

4. *Gebühren und Haftung*

Wenn Eintritt oder ein Unkostenbeitrag erhoben wird oder die Veranstalter nicht der Universität angehören, erfolgt die Überlassung der Räume gegen Bezahlung einer Gebühr, in welcher die normalen Kosten von Beleuchtung, Heizung, Reinigung und Hausdienst inbegriffen sind.

Studentische Vereinigungen gemäss §§ 37 und 38 des Reglementes für die Studierenden und Auditoren bezahlen für die in der Universität durchgeführten Veranstaltungen nur dann eine Entschädigung, wenn Eintritt oder ein Unkostenbeitrag erhoben wurde.

Für ausserordentliche Arbeitsleistungen (Aufgebot von zusätzlichem Personal, besondere Reinigungskosten — zum Beispiel bei Übertretung des Rauchverbots) kann in allen Fällen Rechnung gestellt werden.

Die Erziehungsdirektion erlässt eine Entschädigungs- und Gebührenordnung, die im Vorlesungsverzeichnis abgedruckt wird.

Für die anlässlich einer Veranstaltung allfällig verursachten Schäden an Gebäuden und Mobiliar kann der Inhaber der Bewilligung haftbar gemacht werden.

Die Erteilung der Bewilligung kann von der Leistung einer Kaution abhängig gemacht werden.

5. *Anmeldefrist*

Die Anmeldefrist beträgt:

a) 5 Tage, falls das Rektorat (Hausvorstand) für die Erteilung der Bewilligung zuständig ist

b) 10 Tage, falls der Senatsausschuss oder die Erziehungsdirektion für die Erteilung der Bewilligung zuständig ist

Die Anmeldung ist im Doppel auf den in der Universitätskanzlei aufliegenden Bewilligungsformularen samt dem vollständigen Programm einzureichen unter Angabe der verantwortlichen Organisatoren.

II. Propaganda

6. *Grundsatz*

Propaganda im Rahmen akademischer Auseinandersetzungen ist erlaubt. Ausgeschlossen sind

a) Propaganda ausseruniversitärer Gruppen oder Einzelpersonen

b) kommerzielle Werbung

c) Propaganda, die Gesetzwidriges enthält oder Persönlichkeitsrechte verletzt

Das Rektorat (Hausvorstand) sorgt für die Beseitigung und die Einziehung unerlaubter Anschläge, Flugblätter, Spruchbänder und dergleichen.

7. *Flugblätter, Wandzeitungen, Zeitungen usw.*

Das Verteilen, Auflegen oder Anschlagen von eigenen Flugblättern, Wandzeitungen, Zeitungen usw. durch immatrikulierte Studierende der Universität Zürich oder durch beim Rektorat gemeldete Gruppen gemäss §§ 37 und 38 des Reglementes für die Studierenden und Auditoren ist unter folgenden Bedingungen gestattet:

a) die Flugblätter, Wandzeitungen, Zeitungen usw. werden von einer gemeldeten Gruppe oder von einem immatrikulierten Studierenden der Universität Zürich verantwortlich unterzeichnet

b) die Flugblätter, Zeitungen usw. werden in ordentlicher Weise verteilt

c) dem Rektorat wird spätestens bei Beginn der Verteilung von Flugblättern, Zeitungen usw. ein Exemplar zur Kenntnisnahme abgegeben

d) die Wandzeitungen dürfen ausschliesslich auf den vom Rektorat (Hausvorstand) bewilligten Stellwänden angebracht werden. Die übrigen Anschlagflächen stehen den Hochschulgruppen für Mitteilungen zur Verfügung.

8. *Megaphone*

Der Gebrauch von Megaphonen und anderen Lautverstärkern während der Unterrichtszeit ist untersagt. Für die

restliche Zeit kann das Rektorat (Hausvorstand) ausnahmsweise eine Bewilligung erteilen.

9. *Dekorationen, Spruchbänder, Fahnen usw.*

Dekorationen, Spruchbänder, Fahnen usw. dürfen nur mit Bewilligung des Rektorates (Hausvorstand) angebracht werden.

III. Sammeln von Geld und Unterschriften; Verkaufen von Drucksachen

10. Das Sammeln von Geld ist in den Universitätsräumen untersagt. Das Sammeln von Unterschriften ist nur für universitäre Zwecke gestattet. Ausnahmebewilligungen für beides können vom Rektorat (Hausvorstand) für das Umgelände der Universität erteilt werden, sofern sie im allgemeinen Interesse der Universitätsangehörigen liegen.

11. Das Verkaufen von Drucksachen aller Art ist nur am Kiosk erlaubt und bleibt im übrigen der Zentralstelle der Studentenschaft vorbehalten, soweit die vertraglichen Abmachungen mit dem Buchhändler- und Verlegerverein den Verkauf nicht weiter beschränken.

IV. Rekursmöglichkeiten

12. Innert 20 Tagen seit der Mitteilung kann gegen Entscheidungen des Rektorates oder des Senatsausschusses bei der Erziehungsdirektion, gegen Entscheidungen der Erziehungsdirektion beim Regierungsrat schriftlich Rekurs eingereicht werden.

V. Übertretungen

13. Übertretungen dieses Regulativs werden nach den Disziplinarvorschriften des Reglements für die Studierenden und Auditoren der Universität Zürich bzw. des Gesetzes über die Ordnungsstrafen geahndet. Eine Strafverfolgung wegen Tatbeständen nach Strafgesetzbuch bleibt vorbehalten.

VI. Schlussbestimmung

14. Dieses Regulativ tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft und ersetzt die Provisorischen Bestimmungen über die Benützung der Universität vom 11. Juli 1971.

Zürich, den 8. Oktober 1971

Namens des Erziehungsrates
Der Präsident:
Dr. A. Gilgen

Der Direktionssekretär:
Dr. R. Roemer

1000 - 10.71 - 3976

ANHANG 13

Besuchsordnung

für die

Sammlung für Völkerkunde der Universität Zürich.

(Vom 14. November 1916.)

§ 1. Die Sammlung für Völkerkunde der Universität Zürich (im Universitätsgebäude, III. Stock, Nrn. 217 bis 219) ist bei freiem Eintritt geöffnet: am letzten Sonntag jeden Monats von 10 bis 12 Uhr, an den Wochentagen Montag und Donnerstag, nachmittags, und zwar von Mitte April bis Mitte Oktober von 2 bis 5 Uhr, von Mitte Oktober bis Mitte April von 2 bis 4 Uhr. Besucher haben den Eingang von der Künstlergasse und die Treppe im Turmbau zu benutzen.

Dienstag, Mittwoch und Freitag ist die Besichtigung gegen eine Eintrittsgebühr von 50 Cts. für die Person gestattet. Freien Eintritt haben die Dozenten der Universität und die Mitglieder der Geographisch-ethnographischen Gesellschaft Zürich, letztere gegen Vorweisung der Mitgliederkarte, ferner die Mitglieder des Regierungsrates und der kantonalen Aufsichtsbehörden, sowie der Präsidentenkonferenz der Stadt Zürich.

Kinder unter 15 Jahren dürfen die Sammlung nur in Begleitung Erwachsener besuchen.

§ 2. Für den Besuch der Sammlung durch Vereine und Gesellschaften ist vorherige Verständigung mit dem Direktor über die Zeit des Besuches und allfällig weitere Anordnungen erforderlich. Gesuche sind mindestens eine Woche vorher an den Direktor der Sammlung zu richten. Erfolgt der Besuch außer den für freien Eintritt festgesetzten Stunden, so sind folgende Gebühren zu entrichten:

Bei einer Teilnehmerzahl bis auf 20 Personen 30 Cts., bei einer größeren Zahl 20 Cts. für den Teilnehmer. Die Gebühr für die Garderobe (§ 4) ist dabei inbegriffen.

§ 3. Lehrer, die mit ihren Schülern die Sammlung für Völkerkunde besuchen wollen, haben hierfür beim Direktor unter Angabe der Zeit des Besuches und der Zahl der Schüler die Bewilligung einzuholen. Auch solche Gesuche sind eine Woche vorher dem Direktor der Sammlung einzureichen. Der Besuch ist für Schulen unentgeltlich, wenn damit besondere Lehrzwecke verbunden sind.

§ 4. Stöcke und Schirme sind an den offiziellen Besuchstagen am Eingang gegen Entrichtung einer Gebühr von 10 Cts. abzugeben, an den übrigen Tagen im Garderobezimmer Nr. 17 im Parterre der Universität.

§ 5. In den Sammlungsräumen ist das Rauchen untersagt. Die Ausstellungsobjekte dürfen nicht berührt werden. Für Beschädigungen ist der schuldige Besucher, bei Schulen der begleitende Lehrer haftbar.

§ 6. Das Zeichnen und Photographieren von Ausstellungsobjekten in den Sammlungsräumen ist nur mit Erlaubnis des Direktors gestattet.

§ 7. Diese Besuchsordnung tritt auf 1. Dezember 1916 in Kraft.

Zürich, den 14. November 1916.

Namens des Erziehungsrates,
Der Direktor des Erziehungswesens:
Dr. H. Mousson.
Der Sekretär:
Dr. F. Zollinger.

ANHANG 14

Kanton Zürich

Reglement

für

das Zoologische und das Paläontologische Museum der Universität Zürich

(Vom 18. Februar 1960.)

I. Zwecke und Gliederung der Museen

§ 1. Das Zoologische und das Paläontologische Museum der Universität Zürich haben die Aufgabe, rezente Tiere und paläontologische Dokumente zu sammeln (oder zu erwerben), zu bearbeiten und zu erhalten.

Die Sammlungen dienen der wissenschaftlichen Forschung, dem Unterricht und als Bildungsstätte für alle Kreise der Bevölkerung. Sie gliedern sich in eine wissenschaftliche und in eine Schausammlung.

II. Aufsicht und Verwaltung

§ 2. Beide Museen stehen unter der Oberaufsicht des Erziehungsrates. Dieser trifft die allgemeinen Anordnungen, genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung und setzt alljährlich die notwendigen Kredite fest.

§ 3. Der Regierungsrat bestellt für beide Museen auf die Amtsdauer der kantonalen Behörden eine gemeinsame Aufsichtskommission von mindestens fünf Mitgliedern. Von Amtes wegen sind der Direktor des Erziehungswesens Vorsitzender, der Direktor des Zoologischen Museums, der Direktor des Paläontologischen Museums und der Direktor des Zoologischen Institutes der Universität Mitglieder der Kommission. Von den übrigen Mitgliedern wird eines auf Vorschlag des Stadtrates von Zürich gewählt.

Die Aufsichtskommission übt über beide Museen und deren Verwaltung die unmittelbare Aufsicht aus. Sie stellt Antrag an den Erziehungsrat über den Erlaß von Reglementen, die Aufstellung des Voranschlages, die Gewährung von Krediten, die Abnahme der Jahresrechnung.

§ 4. Der Direktor des Zoologischen Museums ist der jeweilige Inhaber des Lehrstuhles für spezielle Zoologie. Der Direktor des Paläontologischen Museums ist der jeweilige Inhaber des Lehrstuhles für Paläontologie.

Beide Direktoren werden vom Regierungsrat gewählt.

Jedem Direktor liegt Leitung und Verwaltung des von ihm betreuten Museums ob. In allen die betreffenden Museen angehenden wissenschaftlichen Fragen wie über die Aufstellung und Benützung der betreffenden Sammlungen steht ihnen die maßgebende Entscheidung zu. Bei ihnen liegt ferner der Entscheid über die Verwendung der Jahreskredite für die Vervollständigung, Verbesserung und Unterhalt der betreffenden Sammlungen.

Die Museumsdirektoren erstatten der Aufsichtskommission auf Jahresschluß zuhanden des Erziehungsrates einen Jahresbericht über die die Museen betreffenden Angelegenheiten und legen Rechnung ab über die Einnahmen und die Ausgaben der Museen.

§ 5. Dem Direktor des Zoologischen Museums ist das Personal des Zoologischen Museums unterstellt, dem Direktor des Paläontologischen Museums das Personal des Paläontologischen Museums.

Für die Neubesetzung der Stellen des ihnen unterstellten Museumspersonals machen die Museumsdirektoren den Oberbehörden geeignete Vorschläge.

Die Pflichten des wissenschaftlichen und technischen Personals jedes der beiden Museen werden vom betreffenden Museumsdirektor festgelegt.

III. Besuchsordnung

§ 6. Die Öffnungszeiten werden durch eine besondere Besuchsordnung geregelt, die von den Museumsdirektoren im Einverständnis mit der Aufsichtskommission festgelegt wird.

Für den Besuch von Schulen und von anderen geschlossenen Gruppen ist eine Anmeldung erforderlich, in der Regel beim Direktor des Zoologischen Museums. Für Fachwissen-

schafter, Dozenten, Schulen und andere Gruppen stehen die Museen auch außerhalb der Besuchsstunden offen. Für Museumsbesuche außerhalb der kantonalen Arbeitszeit zahlen Schulen einen festen Betrag zur Deckung der Unkosten, der vom Direktor des Zoologischen Museums festgelegt wird. Einen gleichen Betrag zahlen andere Gruppen außerhalb der Öffnungszeit der Museen.

Während der Hauptreinigung bleiben die Museen geschlossen.

Kinder unter 12 Jahren haben nur in Begleitung Erwachsener Zutritt.

Das Mitbringen von Hunden und das Rauchen in den Sammlungsräumen ist untersagt.

Schirme, Stöcke, nasse Mäntel sowie Handgepäck jeder Art sind gegen Entrichtung einer Gebühr pro Person an der Garderobe abzugeben. Die Gebühr richtet sich nach dem für die Garderobebenützung im Kollegiengebäude geltenden Ansatz.

Das Photographieren in den Museen bedarf der Erlaubnis der Museumsdirektionen.

§ 7. Für die Überwachung der Museen während der Öffnungszeiten treffen die Museumsdirektoren unter Vorbehalt der Genehmigung der Erziehungsdirektion die erforderlichen Maßnahmen.

IV. Benützung der Sammelobjekte

§ 8. Das Recht der Eidgenössischen Technischen Hochschule, die aus der Teilung des Museumguts im Jahr 1908 herrührenden Bestände der Sammlungen zu benützen, bleibt im Sinne von Art. 40 des Bundesgesetzes betreffend Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule vom 7. Februar 1854 gewahrt. (Vergleiche Art. 11 des Aussonderungsvertrages vom 28. Dezember 1905 / 9. Juni 1908 sowie Ziff. 1, lit. f, des Bundesbeschlusses betreffend den Aussonderungsvertrag vom 3./9. Juni 1908.)

§ 9. Das Ausleihen von Gegenständen der Sammlungsbestände für wissenschaftliche Zwecke in oder außerhalb der

Museen unterliegt in jedem einzelnen Falle der Genehmigung der zuständigen Museumsdirektion.

Der Entleiher haftet für die aus der Sammlung entliehenen Gegenstände persönlich und hat diese im Fall der Beschädigung oder Vernichtung nach Maßgabe ihres Inventarwertes zu ersetzen.

Temporäre Ausstellungen können an andere Museen ausgeliehen werden.

§ 10. Dieses Reglement tritt am 1. März 1960 in Kraft und ersetzt dasjenige vom 8. Februar 1940.

Zürich, den 18. Februar 1960.

Im Namen des Regierungsrates,

Der Präsident: Dr. J. Heusser.

Der Staatsschreiber i. V.: Dr. O. Moesch.

Lebenslauf

1946 in Chur (GR) geboren. 6 Jahre Primarschule in Domat/Ems. Anschliessend Gymnasium an der Bündner Kantonsschule in Chur. 1967 Matura Typus B. Ab Wintersemester 1968/69 Studium der Rechte an der Universität Zürich. 1972 Lizentiat. 1975/76 zeitweise Auditor bei der Bezirksanwaltschaft und beim Bezirksgericht Zürich. Militärische Ausbildung zum Kompaniekommandanten. Ab April 1976 Untersuchungsrichter bei der Staatsanwaltschaft Graubünden. 1979 Doktorexamen.